

|  |                   |
|--|-------------------|
| El sistema penal venezolano contemporáneo : tendencias y propuestas  | Titulo            |
| Rosales, Elsie - Autor/a;  | Autor(es)         |
| Caracas  | Lugar             |
| UNES, Universidad Nacional Experimental de la Seguridad  | Editorial/Editor  |
| 2012   | Fecha             |
| Colección Aportes Comunes. Serie Crítica   | Colección         |
| Política penal; Impunidad; Sistema penal; Policía; Cárceles; Venezuela;  | Temas             |
| Libro  | Tipo de documento |
| * <a href="http://biblioteca.clacso.edu.ar/Venezuela/vrcivs-unes/20170105032340/pdf_143.pdf">http://biblioteca.clacso.edu.ar/Venezuela/vrcivs-unes/20170105032340/pdf_143.pdf</a>        | URL               |
| Reconocimiento-No Comercial-Sin Derivadas CC BY-NC-ND<br><a href="http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es">http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es</a> | Licencia          |

**Segui buscando en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO**  
<http://biblioteca.clacso.edu.ar>

**Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)**  
**Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)**  
**Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)**  
[www.clacso.edu.ar](http://www.clacso.edu.ar)



Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales  
 Conselho Latino-americano de Ciências Sociais  
 Latin American Council of Social Sciences



**UNES**

UNIVERSIDAD NACIONAL EXPERIMENTAL  
DE LA SEGURIDAD

**EL SISTEMA PENAL  
VENEZOLANO  
CONTEMPORÁNEO**  
*Tendencias y propuestas*

**ELSIE ROSALES**

SERIE  
**CRÍTICA**



# UNES

UNIVERSIDAD NACIONAL EXPERIMENTAL  
DE LA SEGURIDAD

MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA  
RELACIONES INTERIORES Y JUSTICIA  
Ministro Tareck El Aissami

MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA  
LA EDUCACIÓN UNIVERSITARIA  
Ministra Yadiria Córdova

AUTORIDADES UNIVERSIDAD NACIONAL  
EXPERIMENTAL DE LA SEGURIDAD

Rectora  
Soraya Beatriz El Achkar Gousoub

VICERRECTORA DE DESARROLLO ACADÉMICO  
Aimara Aguilar

VICERRECTOR DE CREACIÓN INTELLECTUAL  
Y VINCULACIÓN SOCIAL  
Antonio González Plessmann

SECRETARIO  
Frank Bermúdez Sanabria



EL SISTEMA PENAL VENEZOLANO CONTEMPORÁNEO  
*Tendencias y propuestas*  
Elsie Rosales

CORRECCIÓN  
Maira Rojas

DISEÑO GRÁFICO  
John Mendoza

IMPRESIÓN  
Imprenta Unes

UNIVERSIDAD NACIONAL EXPERIMENTAL DE LA SEGURIDAD (UNES)

Dirección: Calle La Línea, zona industrial L, Catia.  
Apartado postal: Caracas 1030  
Venezuela | Caracas, octubre de 2012  
[WWW.UNES.EDU.VE](http://WWW.UNES.EDU.VE)

## ELSIE ROSALES

Doctora en Ciencias Políticas, mención Derecho. Profesora titular de la UCV de Derecho Penal en la Escuela de Derecho y de Ciencias Penales, en la Especialización en Ciencias Penales y Criminológicas, así como en la de Derecho Constitucional, y en el Doctorado en Derecho. Profesora visitante en la Universidad Autónoma de Barcelona. Dirige *Sistemas Penales*, que es una plataforma de investigación dedicada al tema sobre el control, seguridad, justicia, sistema penal, derechos humanos, estado constitucional, ley penal, LOGAS, terrorismo, delincuencia organizada. Acompañó el proceso de transformación de la policía venezolana, desde la Comisión Nacional para la Reforma Policial, de la que fue miembro-consejero. Autora de más de cuarenta estudios especializados y de varios libros, entre los que destacan:

- 2007 *Cuestión criminal y derechos humanos. La perspectiva crítica*, en colaboración con Lolita Aniyar de Castro. Caracas: Universidad Central de Venezuela.
- 2007 *Sistema penal y acceso a la justicia*, en colaboración con Carmelo Borrego y Gilda Núñez. Caracas: Universidad Central de Venezuela y Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico.
- 2007 *Bases de un modelo de seguridad apegado al Estado Constitucional para la reducción de la violencia delictiva en Venezuela*. Caracas: Ildis y Asamblea Nacional.
- 2009 "Globalización del control penal y terrorismo", en *Revista Politeia*, Caracas: Instituto de Estudios Políticos, UCV.

*Dedicado con gran afecto y respeto  
al presidente de la República Bolivariana  
de Venezuela, Hugo Chávez Frías*

## CONTENIDO

|  |      |
|--|------|
| <b>Resumen</b>   | [11] |
| <b>1. Impunidad y punitivismo: las dos caras de la moneda carcelaria</b>   |      |
| La realidad de los sistemas penales contemporáneos   | [13] |
| El advenimiento del sistema procesal COPP, 1999 para mejorar la justicia   | [19] |
| Sistema penal y subsistema penitenciario: El último reducto del control  | [20] |
| El prematuro desmontaje del sistema acusatorio: las primeras reformas al COPP 2001                               |      |
| Reformas: 2000, 2001, 2006, 2008, 2009   | [24] |
| Las reformas penales 2005  | [30] |
| ¿Cómo sucedió?   | [31] |
| Pero: ¿qué ha pasado en 2010, que ha aumentado aún más la tasa de encarcelamiento?                               | [34] |
| La policitación de la justicia impone mayor presencia de procesados en prisiones hechas para personas condenadas | [35] |
| Las premisas que influyen en los sistemas penales contemporáneos   | [40] |
| Desarrollo humano y violencia delictiva  | [42] |
| <b>2. La impunidad como regla</b>  | [51] |
| Pocas denuncias  | [58] |
| <b>3. Las magnitudes reales de la violencia delictiva</b>  | [61] |
| Las encuestas de victimización   | [66] |
| La verdadera victimización o para muestra un botón: El secuestro   | [68] |

|   |       |
|---|-------|
| <b>4. Los extravíos del sistema penal:</b>  |       |
| policía, ministerio público, juzgados y cárceles  | [79]  |
| <b>5. Política penal fundamentada en prioridades</b>  | [81]  |
| <b>6. Impacto sobre la prisión de los extravíos del sistema penal</b>   | [85]  |
| Dos ejemplos basados en patrones de criminalización grotescos   |       |
| Las políticas de criminalización vistas desde el rol del Ministerio Público   | [92]  |
| <b>7. Propuestas para aumentar la eficacia del sistema penal y disminuir la impunidad mediante su racionalización y el aumento de las garantías</b> | [107] |
| En los procesos de criminalización primarios: la ley penal  | [111] |
| Políticas de criminalización secundaria   | [114] |
| Recomendaciones combinadas <i>ley-aplicación</i> , para un nuevo sistema  | [116] |
| Recomendaciones técnicas específicas para restablecer el sistema procesal penal   | [118] |
| Recomendación específica para superar la errática criminalización por drogas  | [120] |
| Recomendación específica para el patrón de criminalización.   | [121] |
| Algunas recomendaciones sobre estrategias de prevención y control   | [122] |

## RESUMEN

El presente estudio sintetiza algunos hallazgos de la plataforma de investigación *Sistemas Penales-UCV*, que está destinada a ir comprendiendo, desde el pensamiento complejo y con un enfoque crítico e interdisciplinario, los sistemas penales y derivar de tal conocimiento, soluciones sustentables que fortalezcan la garantía de los derechos humanos dentro del Estado Constitucional.

En esta oportunidad<sup>1</sup>, se abordan las dinámicas y procesos que han determinado el comportamiento del sistema penal venezolano de las últimas décadas y su relación con la criminalidad y las inseguridades, muy particularmente, se refiere a las tendencias que caracterizan su hiperactividad, mostrada en su mayor punitivismo, *policización de la justicia*, menor justicia, mayor impunidad y encarcelamiento irracional, que dan una respuesta equivocada ante la creciente inseguridad y violencia delictiva, crecientes desde los 80, todo lo cual conspira contra el proceso constitucional que aspira a la progresiva y cada vez más universal (para todos) garantía de los derechos humanos, así como retrasa el desarrollo humano posible.

Se verá que el problema radica en los extravíos de los procesos de criminalización primarios y secundarios y que revirtiéndolos, se encuentra buena parte de la solución.

<sup>1</sup> Algunas ideas han sido tomadas de los capítulos 5 y 6 del libro *Sistema Penal y Acceso a la Justicia*, Consejo de Desarrollo Científico. Universidad Central de Venezuela, Caracas, segunda edición (en imprenta).

## 1. IMPUNIDAD Y PUNITIVISMO: LAS DOS CARAS DE LA MONEDA CARCELARIA

### La realidad de los sistemas penales contemporáneos

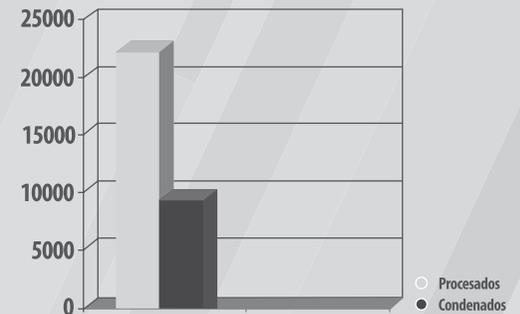
La situación contemporánea de los sistemas penales mundiales ha sido explicada por la literatura criminológica y jurídica críticas, como una crisis de legitimidad que parte de su incapacidad para proveer soluciones pacificadoras mediante la intervención estatal justa y oportuna en los conflictos más perniciosos: los delitos y su paradójico efecto criminógeno en el aumento de la violencia delictiva y de la impunidad<sup>2</sup>.

Un indicador del sistema penal que aumenta la violencia



La tendencia al aumento de recurrir a la prisión

Gráfico 1



<sup>2</sup> Pues obviamente la conflictividad en sí es parte de la vida y tiene una potencia transformadora desde la lectura positiva de la teoría de los conflictos (Dahrendorf, 1990).

En teoría, la intervención punitiva del Estado se fundamenta en su capacidad para ofrecer la solución oportuna e imparcial de un tercero que restablece a la víctima y evita la escalada de la violencia porque al establecer con justicia la responsabilidad penal, pacífica.

Pero la pacificación y *garantía de los derechos asociados a la seguridad* que compete al Estado, va mucho más allá de proveer justicia. Emplea estrategias combinadas de prevención y control para asegurar tales derechos, la convivencia pacífica y el desarrollo humano sustentable.

Concretamente en el ámbito del sistema penal (jueces, policía, cárceles), el Estado previene la conflictividad perniciosa e interviene oportunamente estableciendo la responsabilidad que permite resolver el conflicto y restablecer a la víctima. Pero además, tiene otros fines políticos trascendentes ligados a la reafirmación de su legitimidad, al sentido que tuvo el haber acordado el desplazamiento del uso de la fuerza de manos particulares al monopolio exclusivo de la forma política *común* menos imperfecta que se ha dado la humanidad, al efecto simbólico que también se alcanza cuando la comunidad cuenta con la expectativa de que éste actuará oportuna y justamente, pacífica y reafirmando su existencia, bajo el acuerdo político que se traduce jurídicamente en los órdenes constitucionales, erigidos en la ideología de los Estados Constitucionales contemporáneos en sistemas destinados a la cada vez mayor y mejor (progresividad) garantía universal (que alcance a todos) de los derechos. Es decir, no se trata de su mera declaración constitucional, sino de articular mecanismos que permitan cada vez hacerlos más vigentes, reales y sentidos por la gente, por todos y por cada uno.

Sin embargo, la realidad de los *sistemas penales* conspira contra este postulado político constitucional de los estados contemporáneos y es muy distinta: habla de arbitrariedad, impuni-

dad, punitivismo, policiación de la justicia, violencia delictiva e institucionalizada y de selectividad contra los más vulnerables. Estas premisas desafían su estabilidad, en particular la de los Estados de la región donde la fragilidad de sus Estados de Derecho se confabula con la más acentuada arbitrariedad y punitivismo de sus sistemas penales. La cárcel es el espacio donde este fenómeno estalla con mayor crudeza.

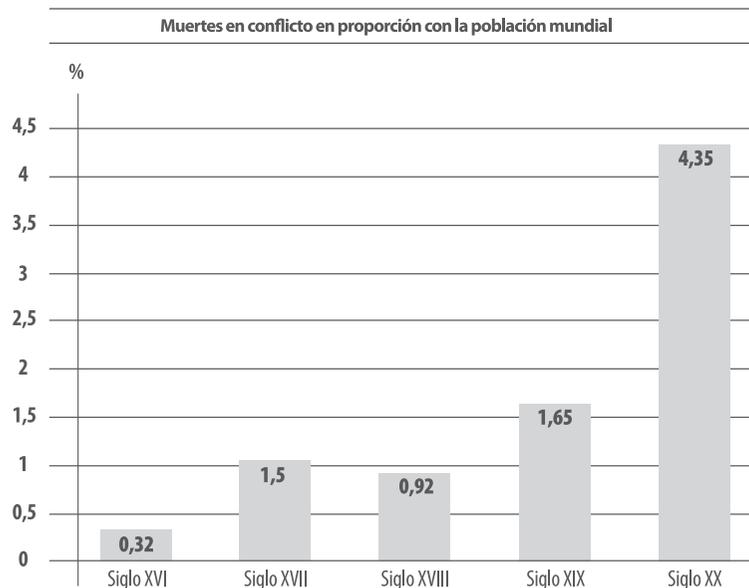
Un lector desprevenido, las falsas creencias punitivistas que aún transitan generalizadas en la cultura mundial, o la manipulación masiva y mayormente mediática de los miedos, podrían hacer creer que esta hiperactividad de los sistemas penales mundiales es la respuesta al aumento de la violencia planetaria. Sin embargo, aunque es cierto que los datos sobre violencia han aumentado –al menos desde la perspectiva del indicador más sólido para medirla que es la tasa de homicidios– lo cierto es, que el aumento de la violencia pretendidamente contrarrestado con la hiperactividad del sistema penal, coloca a las poblaciones en medio de fuego cruzado sencillamente porque los sistemas penales constituyen –en estado de normalidad– el paso más duro de la reacción estatal, su intervención es consustancialmente violenta (supuesto “monopolio de la violencia legítima”, Weber) y su capacidad de intervención es limitada; por tanto, debe ser reservada para la conflictividad delictiva más grave.

Por el contrario, la interpretación progresista que conoce el aumento de la violencia homicida, medida de modo particular por las Naciones Unidas cuando ha cuantificado la tasa –de muertes homicidas generadas por la conflictividad bélica o por la delictiva, por cien mil habitantes a lo largo de estos últimos cinco siglos de la historia– demanda un alto compromiso por la paz, pues, al igual que se ha construido la violencia, también se le *deconstruye* exaltando el valor de la *paz* que postula la Constitución venezolana, cuando se tamiza en la reorientación que

debe corregir los extravíos del sistema penal y propone que para que sea más eficaz, establezca prioridades atendiendo primero los delitos más graves<sup>3</sup>.

**Gráfico 2**

**Los conflictos cobran cada vez más vidas humanas**



| Período  | Siglo XVI | Siglo XVII | Siglo XVIII | Siglo XIX | Siglo XX |
|--|-----------|------------|-------------|-----------|----------|
| Muertes en conflictos                              | 1,6       | 6,1        | 7           | 19,4      | 109,7    |
| Población mundial a mediados del siglo             | 493,3     | 579,1      | 757,4       | 1172,9    | 2.519,5  |
| Muertes en proporción con la población mundial (%) | 0,32      | 1,05       | 0,92        | 1,65      | 4,35     |

Fuente: ONU-PNUD Informe sobre Desarrollo Humano 2005.

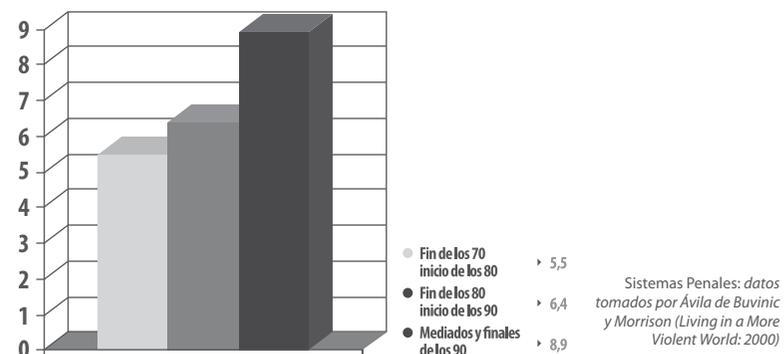
De modo particular, en cuanto a *muertes por violencia delictiva*, es cierto que también se ha documentado una tendencia

<sup>3</sup> A este dato sobre violencia homicida debe añadirse que durante las últimas décadas del siglo XX y lo que va del XXI, el informe sobre Desarrollo Humano establece como causas principales de la violencia bélica, los conflictos internos (caso Ruanda) y se añadirían los actos de agresión (Afganistán), movidos por intereses transnacionales económicos y/o políticos sobre países con enormes recursos estratégicos, pero con Estados de Derecho débiles.

mundial a su aumento durante las últimas décadas, medida por la tasa de homicidios que promedia actualmente 9 hpcmh, y para la región 17 hpcmh, según datos de la Organización Mundial de la Salud y del PNUD 2010.

**Gráfico 3**

**Tasa de homicidios en el mundo**



Este panorama coloca sobre la mesa del desarrollo humano, una decidida apuesta por la paz y, a los *sistemas penales*, los enfrenta ante el desafío de su transformación inteligente, habida cuenta del daño que causan al contribuir paradójicamente con tal elevación de la violencia delictiva.

Sin embargo, esta realidad tan simple aún no se ha entendido porque este tipo de presión desbordada también ha servido por muchas décadas al sostenimiento del *status quo* del orden mundial, de modo que la tendencia, más o menos generalizada en todas partes, es al incremento de la represión, al abuso del costoso y violento sistema penal (jueces penales, policía y cárceles) que redundan en el recurso preferente a la prisión, la predilección por las medidas reactivas, que atienden a los efectos o a los detonantes de la violencia y no a sus causas.

De allí que el fenómeno que se observa en Venezuela replicando los errores de otros lugares del mundo, es el incremento

sostenido, no sólo del total de la población encarcelada, lo cual redundaría en el *hacinamiento* (esto es la precariedad de las condiciones de encarcelamiento que arriesgan la tutela de los derechos humanos en este área), sino de la *tasa de encarcelamiento*, que mide la relación entre la población total y el número de personas encarceladas y da un dato objetivo sobre el uso (y abuso) de la prisión. Se trata de un dato importante al considerar la condición democrática de cada país; qué tan represivo es su sistema penal y qué tanto se recurre al encarcelamiento; por eso, en este estudio se habla de personas “encarceladas” y no de “privados de libertad” que aún con buena intención, relativiza la precariedad del resguardo de los derechos de las personas sometidas a un régimen de sujeción tan cerrado y duro como el de la cárcel, que no sólo afecta la libertad, sino la integridad física, moral y emocional, arriesgando muchas veces la vida y un sin fin de derechos.

Sobre la tendencia contemporánea a un mayor abuso del encarcelamiento, la literatura especializada ha expresado que en el mundo, la tasa de encarcelamiento promedio es de cien personas por cien mil habitantes. Países como Noruega muestran tasas por debajo de 60 personas por cien mil habitantes, mientras que Estados Unidos exhibe tasas de más de 700 personas por cien mil. Cuando Nils Christie en su sugerente estudio *Crime Control as Industry* explica el comportamiento de los sistemas penales contemporáneos en medio del desarrollo del capitalismo avanzado, cita el caso norteamericano como un claro ejemplo de hiperactividad del sistema penal que a juzgar por los datos y las noticias, no resuelve la violencia que padece. Explica que no sólo reporta una de las tasas de encarcelamiento más altas del mundo (junto a Rusia), sino que además su tasa de sujeción al sistema penal general, ronda 1.500 personas por cien mil habitantes. Este dato, es muy interesante cuando se ha planteado la posibilidad de considerar emular tales *políticas de*

*seguridad*<sup>4</sup>, sobre todo si se toma en cuenta que es un país con enormes recursos económicos, donde según el autor citado, el sistema penal también actúa como otra “industria” más, dentro de las lógicas del capitalismo contemporáneo (Rosales, 2005).

### **El advenimiento del sistema procesal COPP, 1999 para mejorar la justicia**

La filosofía de los sistemas acusatorios es aumentar la eficiencia de la intervención punitiva del Estado mediante el mejoramiento del cumplimiento de las garantías y la eficacia de los juicios penales.

La combinación de mejores garantías y de intervención más eficaz supone aumento de la legitimidad del sistema penal y de la respuesta que espera la colectividad y en particular, las víctimas de delito.

Es sabido que la promulgación de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela coincide con el *advenimiento de un nuevo sistema procesal penal* –el sistema acusatorio– que significó una intervención en la metodología del sistema penal venezolano para ejecutar la selectividad de la población llevada al procesamiento penal y eventualmente al espacio carcelario. La introducción de este nuevo modelo de justicia penal durante la década de los 90 y primeros años del 2000, en la región, era definitorio para el mejor cumplimiento de las garantías del debido proceso, entre ellas, para el acceso a la justicia y para la racionalización del sistema penal.

---

<sup>4</sup> El modelo de “cero tolerancia” no sólo es contrario a los ideales humanistas de tolerancia, diversidad y solidaridad, sino que llevado al terreno de la *seguridad* es inconveniente, no sólo por sus altísimos costos derivados de la hiperactividad del sistema, y de su enorme disposición proclive a la lesión de derechos y libertades ciudadanas, sino por su incapacidad para atender la *complejidad* del fenómeno criminal, al partir de la persecución criminal de las pequeñas infracciones, cuando lo racional es que el sistema penal se encargue de lo más relevante, según principios que racionalicen la intervención penal fundamentada en la *relevancia* y abrigada por la perspectiva del Derecho Penal de Garantías.

La filosofía fundamental de los *sistemas procesales acusatorios* contemporáneos ha sido aumentar la eficiencia de la intervención del Estado –de su potestad punitiva– mediante el mejoramiento del cumplimiento de las garantías procesales y la eficacia de los juicios penales. La combinación de mejores *garantías* con una intervención más eficaz del Estado supone un aumento de la legitimidad del sistema penal y por tanto, de la respuesta que espera el país, la colectividad y en particular, las víctimas de delito; esto supondría, particularmente, mejorar la garantía de acceso a la justicia.

Sin embargo, la realidad ya muy documentada científicamente y conocida de modo general, es que por décadas el *sistema penal* ha tenido un comportamiento arbitrario, irracional, ineficaz y que vulnera los derechos humanos, y que debido a su selectividad basada en la vulnerabilidad socioeconómica y jurídica que, estructuralmente, distancia la garantía de los derechos a amplios sectores sociales, lesiona particularmente a los más pobres<sup>5</sup>.

## SISTEMA PENAL Y SUBSISTEMA PENITENCIARIO: El último reducto del control

Dentro de las dinámicas del sistema penal, el *subsistema penitenciario* es el que ordinariamente padece los peores embates, muestra sus peores defectos y lesiones más graves a los derechos humanos. Esta realidad es histórica, no sólo de décadas, sino de siglos y en Venezuela ha marcado dolorosamente la historia republicana. El desafío es su superación, que pasa por abandonar los errores del pasado e innovar soluciones racio-

---

<sup>5</sup> El aumento de las garantías es un paradigma de universalidad de los derechos, es decir, que persigue ampliarlos para todos y cada uno. Sin embargo, lo paradójico del complejo fenómeno que viene marcando la tendencia del sistema penal venezolano, es que continúa la criminalización de los pobres, pero se viene extendiendo hacia la criminalización de toda la comunidad, incluso de grupos sociales con mayor acceso o vigencia en el disfrute de los derechos, lo que se refleja en la reducción de los derechos asociados a la justicia penal de toda la colectividad, pero sobre todo, del aumento de la perversión del sistema penal a pesar de las buenas intenciones y acciones para intentar mejorarlo.

nales y humanas que se parezcan cada vez más al postulado garantista constitucional.

Un poco de historia...

- › Los sesenta y setenta (Mirla Linares, 1981).
- › Los ochenta.
- › Los noventa.
- › La década actual.

En 1981, la profesora, crítica y Premio Nacional de Ciencia, Mirla Linares Alemán, publicó desde el Instituto de Ciencias Penales de la UCV, su reconocida obra sobre el *Sistema Penitenciario Venezolano*, que documenta científicamente la terrible historia de la prisión venezolana durante las décadas de los sesenta y setenta. En 1981, Venezuela fue severamente cuestionada por el Informe de ONU, “El preso sin condena en América Latina” –elaborado por un grupo de criminólogos críticos, liderados por el reconocido profesor argentino Raúl Zaffaroni– por ocupar el tercer lugar entre los peores países, debido a la inversión de la relación *procesados-condenados*, con 74 por ciento de procesados y una tasa de encarcelamiento aproximada de 130 personas privadas de libertad por cada cien mil habitantes.

Ante esta constatación, durante la década de los 80 se implantaron medidas alternas al encarcelamiento que involucraron más de cien mil casos. Sin embargo, como Venezuela en esa misma década sucumbió ante la crisis socioeconómica –propiciada por el modelo liberal aplicado crudamente en la región– comenzó, a partir de 1983, a mostrar progresivamente cada vez mayores tasas de violencia delictiva que dan cuenta de la sostenida instalación de este fenómeno durante los últimos 25 años y que exige su “deconstrucción”. Esa *macro realidad* entrelazada con una política antidroga imperial, irracional y represiva implantada con controles policiales y punitivos,

más de control social que de delincencial, ha condicionado un sostenido aumento de la tasa de encarcelamiento que continuó su crisis reforzada a lo largo de la muy difícil década de los noventa.

Con el advenimiento del sistema procesal penal (COPP, 1999) aliado del nuevo paradigma constitucional, se produce un importante cambio que, conociendo los antecedentes y entendiendo su evolución dentro de su complejidad, explica el panorama actual y la necesidad de transformar la orientación del sistema penal para mejorar la garantía de los derechos humanos, sin desatender al sistema penitenciario que es parte del mismo: el penal y de justicia, por lo que todo debe ser coherente bajo una sola política de Estado consecuente con la Constitución.

La forma precisa y objetiva de explicar este fenómeno a partir de 1999, es *observar la tasa de encarcelamiento* y considerar que las oscilaciones de este importante indicador guardan estrecha relación con:

- › Las reformas legales y sus implementaciones.
- › Las dinámicas de las políticas aplicadas al sistema penal.

Es decir, se trata de *procesos de criminalización primaria y secundaria* (qué se selecciona como prioridad del sistema penal en la ley, bajo cuáles reglas y qué y cómo lo persigue y procesa el sistema penal). Todos ellos, aspectos importantes de la *política de Estado para el sistema penal*, que como se concluirá al final, demanda la innovación de una política consecuente con el orden constitucional que aborde *coherentemente*, tanto los procesos de criminalización en su dimensión preventiva, como los de control y muy particularmente, que reoriente los tremendos desatinos del sistema penal venezolano de las últimas décadas y la actual.

#### Gráfico 4

#### 1999: Entrada en vigencia del COPP

Variación de la tasa de encarcelamiento por cien mil habitantes en 1999 (antes y después de la reforma procesal penal)

|           | Población encarcelada | Tasa  |
|-----------|-----------------------|-------|
| 1/1/1999  | 23.899                | 100,8 |
| 30/6/1999 | 23.146                | 97,3  |
| 3/12/1999 | 15.529                | 65,5  |

Fuente: Rosales, Elsie: *Sistema penal y relegitimación procesal* (Clacso Eudeba Buenos Aires, 2002) Sobre datos internos aportados por el Ministerio de Justicia y el estimado poblacional OCEI de 23.706.711 habitantes para 1999.

Como es evidente, con el inicio de la aplicación del sistema acusatorio el encarcelamiento cayó de casi 24 mil personas a menos de 17 mil, bajando la tasa de encarcelamiento de 101 a 66 personas por cien mil habitantes.

Al efecto, es importante destacar que con la crisis carcelaria estructurada durante décadas y las diversas medidas intentadas no se había logrado este resultado, pues en la década de los noventa, a pesar de las cien mil formas alternas otorgadas durante los ochenta, los procesos de criminalización reactivos y arbitrarios del sistema penal eran tan acentuados (en especial, operativos policiales y persecución en materia de drogas a los más pobres, en particular a consumidores o diminutos distribuidores, no así a los *capos* de la droga) que las cárceles se volvían a llenar con facilidad. Esta situación perduró durante los noventa y sólo la implementación del COPP pudo modificarla, aunque con serias dificultades, porque durante esa década no se preparó al sistema penal para asimilar este cambio y el aparato policial de la época estaba acostumbrado a mantener una suerte de “estado de sitio” con fuerte predominio de su actuación de control reactivo y arbitrario, altamente lesivo de los derechos humanos. Así, el aumento de las tasas delictivas que se le atribuyó al COPP durante sus primeros años, no se debió a esta ley satanizada incluso por la Iglesia Católica, sino a la coyuntural “pérdida” de dominio

policial sobre la calle. Pues, el paradigma era que la policía no detendría, a su antojo, a supuestos “azotes de barrio”, sino hasta por ocho días. Esto implica ejercer un control social opresivo más acentuado sobre los sectores populares, que difiere del cambio en las prácticas policiales que recién se iniciaban (2009) a partir del nuevo modelo policial (2007). Obviamente, esto postula otra situación que debe ser aprovechada para el mejoramiento integral del sistema penal, incluido el éxito de la reforma policial, contra el cual conspira el errático comportamiento del sistema penal al recargar a la policía con la demanda por seguridad, sin una política de seguridad pluridimensional que la circunscriba. Sin comprender además, que la policía es un sector importantísimo de la seguridad, pero reducido y que, en años, cuando crezca y sea realidad el modelo policial Conarepol deseable y posible, plasmado en la *Ley del Servicio de Policía y de la Policía Nacional Bolivariana*, aún ese día, no será la exclusiva responsable de superar la inseguridad y violencia delictiva, ni podrá resolverlas<sup>6</sup>.

## EL PREMATURO DESMONTAJE DEL SISTEMA ACUSATORIO: **las primeras reformas al COPP 2001**

Reformas: 2000, 2001, 2006, 2008, 2009

Los cuatro aspectos claves de la restauración de la “prisión preventiva” o “pena sin juicio”:

---

<sup>6</sup> A esta circunstancia se suma que hasta 2011 preocupa constatar cómo la reforma policial ha dejado de lado a la policía de investigaciones, mediante la exclusión del CICPC del “sistema integrado” concepto creado e incorporado en la Ley para articular, dentro del Estado Federal, todo el aparato policial venezolano bajo una sola política policial, aun cuando se le sigue ocupando en funciones de policía general que desvirtúan su naturaleza y la exponen a desviaciones al permitir la promiscuidad de las funciones de policía general con las propias de una policía especial que debería estar exclusivamente dedicada a la investigación criminal indispensable como herramienta para un sistema de justicia más justo. Buena parte de *la policía de la justicia* se observa en las masivas detenciones, muchas arbitrarias, que suceden en las comisarías de este importantísimo cuerpo de investigación criminal, mientras el ala de investigación no rinde los frutos que debería rendir de la mano del Ministerio Público para establecer responsabilidades y minimizar la impunidad.

1. Favorece el abandono del procedimiento especial más expedito para juzgar las fragancias
2. Se extiende el concepto de fragancia
3. Se aumentan las prórrogas para realizar la investigación
4. Se quiebra el límite del plazo razonable

La matriz de opinión que se tejió en torno a la reforma procesal, una visión simplista y fragmentaria de procesos complejos, y las fuertes demandas sociales por seguridad, condujeron a la reforma procesal de 2001, tributaria de las ideologías del pasado, supervivientes aún para esa época; éste fue el detonante que ha llevado a esta constante reedición de la crisis penitenciaria, una especie de círculo vicioso, que a pesar de los esfuerzos adelantados por distintas instancias gubernamentales, no se logra superar todavía<sup>7</sup>.

Esta reforma (2001) supuso *volver a policiaizar la justicia penal*, devolverle al aparato policial el predominio que tenía en el pasado, so pretexto del auge de la delincuencia y de las demandas para controlarlo. *Policiaizar la justicia penal* significa que la policía desdobra su rol de cuidar a las personas y la justicia se desplaza a sus manos como una suerte de castigo anticipado, sin previo, ni justo juicio. La policía pasa a administrar castigos, selecciona la clientela del sistema penal y usualmente lo hace de modo preferente contra los más vulnerables, no necesariamente por cometer los delitos más graves sino por su mayor vulnerabilidad, les encarcela y determina buena parte del acontecer del sistema penal. Este fenómeno no es sólo del país, pero es muy importante considerar su peso en la función de administrar justicia y cómo la potestad de administrarla desde una esfera imparcial –como sería la del Estado– pasa a ser instrumentalizada como castigo desde el ámbito policial; esto, por supuesto, atenta contra la propia institucionalidad policial y la

---

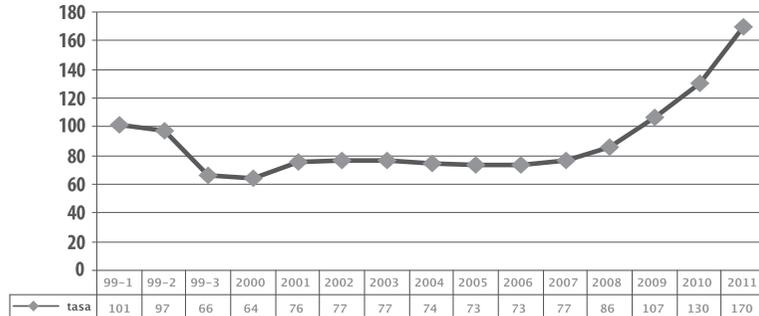
<sup>7</sup> Hubo una reforma procesal parcial previa en 2000 pero fue muy pequeña y no tuvo mayor impacto.

coloca en una zona gris, opaca, presta al abuso, al tiempo que *policializa* a la sociedad, obstruyendo el proceso democratizador.

Si se observa con atención el siguiente gráfico, se notará cómo se va *estabilizando* el aumento de la tasa de encarcelamiento acontecido, abruptamente, tras la reforma procesal de 2001.

**Gráfico 5**

**Venezuela: Tasa de encarcelamiento**



Fuente: *Sistemas Penales sobre datos oficiales del Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores y de Justicia. Para 2011, dato hasta junio, según informó el Ministro.*

Nótese que la posible superación del problema alcanzada con la reforma procesal acusatoria (1999-2000), que tras décadas de intentos, por fin logró un descenso importante al cierre del milenio, se comienza a revertir para mostrar un sostenido aumento con la reforma 2001 que se mantiene hasta 2007.

La estabilidad de la elevación de la tasa de encarcelamiento se mantiene desde 2001 hasta 2007, muy a pesar de que en 2006 hubo una nueva reforma procesal, consecuyente con las oscilaciones de la estructural crisis carcelaria y cuya justificación se fundamentó en la necesidad de superar el *retardo procesal*, como uno de los aspectos que conspiraban contra el mejoramiento del sistema penitenciario y que se ha ido convirtiendo en un “lugar común” dentro de las explicaciones sobre las dificultades carcelarias, pero que como se inferirá de este estudio, no tiene el peso que se le pretende atribuir. Hubo acciones de la Defensoría del Pueblo que contribuyeron a la de-

rogación por parte de la Asamblea Nacional del artículo 493 del COPP que había sido incorporado con la reforma procesal penal de 2001, y que había limitado las posibilidades de formas alternas al encarcelamiento a los ciudadanos penados. Sin embargo, como también se constatará más adelante, no es precisamente la situación de los *penados* la que colapsa más severamente la prisión. Más determinante es la situación de los *procesados*, incluso de *personas detenidas policialmente* e “investigadas” en una fase muy inicial y no, precisamente, por el retardo de los juicios, sino por las detenciones –cada vez más masivas– muchas veces arbitrarias y el encarcelamiento en la fase preliminar o anterior al juicio mientras dure la investigación criminal, muy similar a lo que acontecía con el aparentemente superado sistema procesal inquisitivo que emulaba la frase “detengan primero y averigüen después”. Detenciones en comisarías o cárceles que en promedio pueden durar, desde un día hasta un año. Este último dato es el promedio de estancia carcelaria recientemente diagnosticado oficial y rigurosamente por el Consejo Superior Penitenciario en un informe inédito sobre la materia, publicado en 2011.

De este modo insólito, “la policiación de la justicia” quedó consagrada, muy a pesar del sentido para racionalizarla que intentó frustradamente ensayarse a las puertas del nuevo milenio, con la reforma procesal penal del COPP. Lo peor de esta frustración es que prácticamente quebró la esperanza de la transformación hacia un nuevo modelo de justicia penal porque durante tres décadas, Venezuela ejerció diversas fórmulas *excarceladoras* (las cien mil alternativas dictadas en los 80), un nuevo sistema procesal (1999, desmontado progresivamente desde 2001), una reforma judicial (adelantada desde final de los 90 y reafirmada en la Constitución) y sin embargo, las tremendas contradicciones de la tendencia punitivista y retrógrada que no se resisten a trascender hacia un sistema penal

menos perverso, más garantista y humano, le ha salido al paso desmontando cualquier acción.

En parte, la dinámica sostenida de estas contradicciones permite comprender por qué tras estos intentos, la situación de la justicia penal ha empeorado progresivamente de modo acentuado durante estas tres décadas, con el agravante de que tal empeoramiento ha pasado por el ensayo de algunos procesos y reformas transformadoras, como sucedió con el sistema de juzgamiento penal acusatorio, que la difundida y muy maniquea cultura punitivista ha percibido como “culpable” de los males de la justicia, para anular estos cambios alternativos y progresistas y sustituirlos por la línea dura de la *zero tolerancia*, el punitivismo, el prohibicionismo y el *anti-derecho penal de enemigo* que por cierto, es la ideología que sostuvo la invasión a países como Afganistán o el mantenimiento de horrendas prisiones como la de Guantánamo.

En conclusión, las determinantes de la progresiva elevación de la tasa de encarcelamiento durante los años de la recién concluida primera década del 2000, se debió principalmente al desmontaje del sistema procesal penal acusatorio para reforzar la *policización de la justicia* a la cual ha estado supeditada históricamente la justicia penal venezolana, acompañada de procesos de criminalización, también estructurales, de *selectividad* basados en la *vulnerabilidad* sociocultural jurídica y económica de amplios sectores populares y no por la objetiva comisión de los delitos más graves. *Procesos de criminalización* que abarcan desde la sumisión a políticas foráneas imperiales y belicistas como la “guerra contra las drogas” hasta la mentalidad punitivista que se plasma en las leyes penales o dispositivos de “in-seguridad” que creen que con más cárceles y castigos se complacen las demandas sociales por seguridad. Estos *procesos* han tenido dos expresiones muy concretas y evidenciables en la primera década del 2000, caracterizados dentro del sistema penal venezolano por:

- › *Leyes penales y jurisprudencia* más punitivas y arbitrarias que desmontan el Estado de Derecho Garantista y aumentan la *policización de la justicia* y el empleo de la justicia penal para reducir los derechos de las comunidades, en particular, de los sectores pobres más vulnerables tanto por ser los más victimizados como por cargarles más duramente con el peso de la represión del sistema penal (desde la policía hasta la prisión), pero que en las condiciones extremas, que ha desatado el sistema penal en Venezuela, afecta a toda la comunidad, en todos los sectores sociales, en diverso grado y medida, sin que nadie pueda sentirse inmune a sus abusos.
- › *Planes de seguridad* situacionales, reactivos, que van a los efectos y no a las causas, con énfasis en la represión y en el castigo, y no en la prevención y la construcción de la paz, el apego a la norma y la convivencia respetuosa y solidaria. Lo cierto es que aún es deuda social histórica la *ausencia de una política de seguridad de avanzada* coherente con el proceso político constitucional.

En adición, en la segunda mitad de esta primera década del 2000, ha habido una acentuación de dos dinámicas que coexisten perversamente:

La *violencia delictiva* y la *reacción más punitivista del sistema penal*, en una suerte de perversa dialéctica donde “el fuego se pretende apagar con más fuego”. Ésta ha sido la realidad de los sistemas penales contemporáneos, exacerbada en Venezuela desde la década de los 80 cuando la violencia delictiva comenzó a elevarse sin freno hasta hoy.

De allí, la abrupta *hiperactividad del sistema penal desde 2005*, retroalimentada con la insólita *elevación de la violencia delictiva*, dos extremos paradójicos: A mayor delito violento, mayor represión, sin solución de continuidad. Violencia delictiva muy objetivamente observable en el duro dato que representa la tasa de homicidios que en todas las estimaciones oficiales y académicas

micas ya alcanza, para Venezuela, más de 50 hpcmh, y que en Caracas se encuentra en 130 hpcmh y para algunos sectores como Petare, probablemente supere los 250 hpcmh, cruzado con la elevación abrupta de la tasa de encarcelamiento, sin que ello redunde en una disminución de la violencia delictiva, ni de la victimización.

Pero, cómo se explica que, desde el 2007 hasta hoy, haya sucedido un crecimiento significativo de la tasa de encarcelamiento que la hace elevarse de un promedio de 77 por cien mil habitantes a 130 y entre 2010 y 2011 salte hasta 170 por cien mil habitantes. El espacio carcelario muestra uno de los lados más duros del sistema penal, graves consecuencias humanas de los extravíos del sistema que cuando se hacen visibles escandalizan a todos.

### Las reformas penales 2005

- › Código Penal, reforma parcial 2005
- › Antidrogas, 2005 y 2010
- › Delincuencia organizada (LODO), 2005
- › Violencia contra la mujer, 2007

Usualmente se tiende a “creer” que el problema del delito y la victimización en la sociedad contemporánea se resuelven con el sistema penal. Esta idea envuelve la *creencia* de que el sistema penal evitará el delito, evitará más víctimas, incluso se puede *creer* que dentro del sistema penal, su componente más cercano a la vida cotidiana: la policía, será la que cargue con todo el peso de evitar la victimización. Pero la realidad es otra, una excelente reforma policial, debe estar acompañada de una política integral, esto es de *estrategias de prevención y de control* (estas últimas las predilectas del sistema penal) *combinadas y coherentes*, que conduzcan a intervenciones que protejan a la colectividad, sobre todo a la más vulnerable, atendiendo las cau-

sas del delito y no sólo la reacción ante él. En esa línea debería orientarse el Estado venezolano. Pero en el tránsito hacia esa transformación, hacia el abandono de tantos prejuicios y falsas creencias retrógradas, durante toda la década, se ha continuado dictando reformas penales punitivas, incapaces de dar respuesta al problema de la inseguridad. Por ello, la realidad está contando otra historia.

La realidad está diciendo que la cárcel venezolana, al igual que la *victimización*, muestra los extremos más lesivos a los derechos derivados de los extravíos del sistema penal y eso se observa particularmente en las “reformas penales 2005” que optaron por enfrentar la violencia delictiva aumentando el *punitivismo*: esto es, la reacción dura y arbitraria del sistema penal que alienta la violencia y no resuelve<sup>8</sup> y que para colmo, explota la función simbólica de la ley, pretendiendo “venderle” al público la idea de que, con aumentos de penas y cárcel, se resuelven las inseguridades. Este recurso de pseudopolítica se extrema, usualmente, en muchos lugares del mundo donde las campañas electorales se aupán con anuncios más duros contra la criminalidad que manipulan los sentimientos de temor, sabiamente explicados por Bauman en *En busca de la política*.

### ¿Cómo sucedió?

En abril de 2005 se promulgó (tras resolver superficialmente algunas observaciones del veto presidencial) la reforma parcial del Código Penal de 38 dispositivos. La línea principal de esta reforma que impactó severamente al sistema penitenciario fue

<sup>8</sup> Estas reformas penales sustantivas (referente a los delitos) están comprendidas principalmente por la reforma parcial del *Código Penal 2005* (de 38 artículos) que el Presidente de la República vetó (le hicieron pequeños arreglos conforme al veto e igual la sancionaron), la *Ley contra delincuencia organizada 2005* (heredada del lado más reaccionario del pasado unido a la directriz internacional imperial y que había logrado contenerse hasta 2005), la reforma a la *Ley Antidrogas* (2005 y su nueva versión de 2010) y la *Ley sobre el derecho de la mujer a una vida libre de violencia* (2007) (que modificó el régimen de su antecesora, la ley sobre violencia intrafamiliar de 2008).

la incorporación de dos prohibiciones inconstitucionales: *la del juzgamiento en libertad* (para procesados) y *la de formas alternas al encarcelamiento* (para condenados). Dentro de los 38 dispositivos se encuentran las formas delictivas más comunes de la violencia delictiva cotidiana, de las cuales, una parte es detectada por el sistema penal y en ésta, las personas pobres o más vulnerables constituyen su clientela predilecta. De modo que era fácil presumir que la subversión tanto de la *regla del juzgamiento en libertad* para los procesados como del *otorgamiento de formas alternas al encierro* para los penados, tendría un impacto importante en la tasa de encarcelamiento, tanto de procesados como de penados.

Las consecuencias quedaron demostradas con el abrupto y sostenido aumento de la tasa de encarcelamiento (2007-2010) y también de la población absoluta recluida, lo cual atenta contra cualquier política de mejoramiento del sistema penitenciario, especialmente en cuanto a infraestructura respecta, dado que es imposible seguirle el paso al aumento vertiginoso de la población penitenciaria con construcciones de establecimientos. Además, por décadas, éstos se han estructurado en pésimas condiciones, aun cuando obviamente, la capacidad instalada debería ser constantemente mejorada, por elemental respeto a la dignidad humana, plexo de los derechos.

La reforma del Código Penal de 2005 no sólo incorporó esta cláusula punitivista con dos prohibiciones inconstitucionales: a) del juzgamiento en libertad y, b) de formas alternas al encarcelamiento de condenados, que además se aplica justo en los delitos que llenan las prisiones principalmente de procesados (*homicidio, robo, drogas*) sino que al mismo compás, ha habido *otras reformas penales* bajo la misma orientación prohibicionista que desmontan la idea de los sistemas acusatorios: juzgar eficientemente y con garantías para resolver rápidamente reafirmando la legitimidad del Estado en su función de proveer paci-

ficación a los conflictos y respuesta a las víctimas de delito. Esto se observa actualmente de un modo muy grave, por ejemplo, en la *Ley sobre el derecho de la mujer a una vida libre de violencia*, dictada en 2007, que contempla una aberrada expansión del concepto de *flagrancia*, y desvirtúa el sentido emancipador de una ley importante, al crear espacios para su utilización arbitraria y para el abuso policial. Esto es, con prescindencia de las buenas intenciones que la hayan animado, debido a que cuando se legisla no se hace en “un laboratorio abstracto” y sin evidencias, donde se desconocen las dinámicas y desviaciones del sistema penal, sino hay que entender que la ley lidiará con una realidad compleja, dinámica y con contradicciones y que el peso de una reforma puede inclinarse hacia el lado duro y lesivo, aunque su proclama sea salvadora.

En definitiva, la combinación entre el *progresivo desmontaje del COPP* tanto por vía legal<sup>9</sup>, como por jurisprudencia del TSJ, tanto de la Sala Penal como de la Constitucional, *ha contribuido al aumento desmedido y arbitrario de la población detenida y encarcelada* –no precisamente de la que ha cometido los más graves delitos– porque tales procesos de *criminalización primaria* (en las leyes) o *secundarios* (en su aplicación: jurisprudencia, prácticas policiales, políticas de seguridad) exacerbaban la ya arbitraria selectividad por vulnerabilidad con la que opera consustancialmente el sistema penal, en todas partes, pero más acentuada en países como los de la región, con menor fortaleza en sus estados de Derecho<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> En lo que tuvo mayor impacto la de 2001, aunque haya habido cinco reformas, unas tratando de enmendar y otras acentuando el punitivismo del sistema.

<sup>10</sup> La contribución en la exacerbación de los extravíos y lesión de derechos por parte del sistema penal ha venido de la mano de mucha jurisprudencia del TSJ en materia de control penal, en Sala Penal y de la Sala Constitucional, de mayor impacto debido al carácter vinculante de algunas de sus decisiones y su competencia de máximo intérprete de la Constitución, contrariando el sentido de la propia Constitución y del Derecho Penal cuyo fin es justamente regular y limitar al sistema penal para que sea más justo y eficaz, precisamente porque el conocimiento sabe de sus perversiones y extravíos, por eso es tan grave cuando desde la Jurisprudencia que desarrolla la aplicación y vigencia del Derecho, se deja de cumplir esta función de limitación y regulación del uso

## **Pero: ¿qué ha pasado en 2010, que ha aumentado aún más la tasa de encarcelamiento?**

La arbitrariedad hiperactiva del sistema penal se ha unido a la instauración, principalmente durante 2010, de estrategias de control policial que tiene como paradigma ejes de intervención tales como perseguir el “microtráfico de drogas”, entre otros aspectos tales como la asunción de uno de los indicadores de eficiencia según “número de detenciones practicadas”, los cuales canalizan la cuestión de seguridad mediante respuestas policiales de control. Esto supone una hiperactividad policial que el sistema penitenciario no está en capacidad de asimilar, pero que sí se observa en la pronunciada elevación de la tasa de encarcelamiento durante los últimos tres trimestres de 2010 y lo que va del 2011. Ello, sin desdeñar que probablemente haya habido algunos resultados positivos, pero en términos generales es dudoso que los dispositivos policiales tengan suficiente capacidad para reducir las tasas delictivas en términos estables y extendidos, sin que se avance con estrategias de prevención preferentes, aunque sí se puede objetivamente constatar el aumento del hacinamiento y otras dificultades para el sistema penitenciario.

---

de la fuerza, del poder punitivo y se le desembaúla de la contención que aportan las garantías. El abandono del sentido del Derecho conduce a que se le pervierte para emplearlo como excusa del abuso violentando principios constitucionales y penales que responden al ideario garantista que es justamente el sentido del Estado Constitucional y el postulado político para el sistema penal consecuente y lógico como cultura jurídico penal de este proceso político. Esta desviación de la cultura jurídica se ha observado en situaciones tales como la introducción de conceptos contrarios al Derecho Penal de garantías o abiertamente tributarios del *Antiderecho* Penal del enemigo, como sucedió con los pronunciamientos que consideraron al delito de tráfico de drogas como un delito de “lesa humanidad” o la no resolución de la acción de inconstitucionalidad que contra la reforma parcial del Código Penal de 2005 y con fundamento en mi doctrina, introdujo el para entonces Fiscal General, justamente para evitar, lo que obviamente advertía la evidencia científica: que al prohibir el juzgamiento en libertad de los procesados o el otorgamiento de formas alternativas a la prisión para los condenados, se llenarían las cárceles más abruptamente y con mayor arbitrariedad y crueldad (sobre la reforma penal 2005 y el recurso de inconstitucionalidad aún no resuelto, puede verse mi libro publicado por el TSJ: *Sistema Penal, Estado Constitucional Ley Penal. 2007*).

## **La policía de la justicia impone mayor presencia de procesados en prisiones hechas para personas condenadas**

Quizás el aspecto más significativo para la cuestión penitenciaria es la tendencia a *aumentar la población de procesados*, para quienes no está hecho el sistema penitenciario, aunque son actualmente quienes mayormente lo ocupan. El sistema penitenciario no fue concebido para albergar esta población, aunque ésta venga ocupando cada vez más la mayor parte de su espacio. La mayoría de las condiciones carcelarias no están concebidas para procesados, así como tampoco el paradigma del cumplimiento de la pena dirigido hacia la rehabilitación y la reinserción social. De modo que el sistema de progresividad supone un acortamiento de la duración o la flexibilización de la pena con base en el cumplimiento de condiciones, ya objetivas (delito sentenciado, tiempo de ejecución cumplido) o subjetivas (cumplimiento de pena por el trabajo y el estudio, buena conducta, etc.) que animan supuestamente la conducta del penado<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Ello con prescindencia de que en la perspectiva crítica aquí esgrimida, un tal paradigma *resocializador y rehabilitador* de la prisión no sea más que una paradoja o simple hipocresía que en todas partes permite el despilfarro de miles de esfuerzos en su absurdo sustento, sin que se vean resultados equivalentes, bajo la ideología maniquea típica de los inquisidores que “torturaban presuntos herejes para salvarlos del infierno”, al pretender “socializar” en la cárcel o como dice el argentino Elber, “enseñar fútbol en un ascensor”. Esta ideología se entronizó en el orbe durante casi todo el siglo XX y en Venezuela se constitucionalizó tardíamente en el artículo 272: “El Estado garantizará un sistema penitenciario que asegure la rehabilitación del interno o interna y el respeto a sus derechos humanos. Para ello, los establecimientos penitenciarios contarán con espacios para el trabajo, el estudio, el deporte y la recreación, funcionarán bajo la dirección de penitenciaristas profesionales con credenciales académicas universitarias, y se regirán por una administración descentralizada, a cargo de los gobiernos estatales o municipales, pudiendo ser sometidos a modalidades de privatización. En general, se preferirá en ellos el régimen abierto y el carácter de colonias agrícolas penitenciarias. En todo caso las fórmulas de cumplimiento de penas no privativas de la libertad se aplicarán con preferencia a las medidas de naturaleza reclusoria. El Estado creará las instituciones indispensables para la asistencia postpenitenciaria que posibilite la reinserción social del exinterno o exinterna y propiciará la creación de un ente penitenciario con carácter autónomo y con personal exclusivamente técnico”. Por lo que trascendió este discurso hacia el paradigma de la garantía de los derechos que propone directamente que se cumpla la responsabilidad penal con respeto a las garantías, con base en la idea de responsabilidad y no de castigo, que sólo es posible articulando mecanismos dignos para ello, que se respete la dignidad del responsable, de la víctima y de todos equilibrada y armoniosamente.

Esta inconsistencia de los sistemas penitenciarios actuales los somete a la contradicción de funcionar como *espacios de cumplimiento anticipado de “penas” sin juicio previo, ni justo*. Tema que ha dado lugar a décadas de denuncias y debates internacionales y que ha llevado recientemente a países como Brasil a acentuar la prohibición de “pena anticipada” para los procesados (Lei n. 12.403/2011), y sustituirla por otras formas como las fianzas, con lo cual se espera descongestionar el sistema carcelario.

Es por tanto, más difícil aún para el Estado venezolano atender apropiadamente una población procesada que es “flotante”, no estable, que entra y sale con alta frecuencia y que forma parte de una población encarcelada nunca registrada, que según datos oficiales, ascendió a 43.267 personas al cierre de 2010, pero que para mediados de 2011 ronda las 50.000 personas.

De este total, *66 por ciento son procesados*, personas cuya culpabilidad no ha sido declarada, por lo tanto son técnicamente inocentes y seguramente, muchos lo son, en todo sentido. Al volumen de *50.000 personas encarceladas debe sumarse otro conjunto que ocupa una zona gris constituida por las personas reclusas en las distintas comisarías policiales* (que por décadas han albergado ocasionalmente algún penado) y cuya cifra precisa es difícil de obtener, dado que se trata de un conjunto de personas con mayor movilidad, están en la fase inicial, siendo investigados, son parte de los “procesados”, pero sin embargo, quedan colocados en un lado opaco del sistema penal, altamente comprometedor para los derechos humanos y que genera un perverso mecanismo *policializado* que puede ser de muy corta permanencia, uno, dos o algunos días o llegar a alcanzar el promedio general para todos los procesados de un año de estancia carcelaria, pero que ejemplifica un aparato circular de ingresos y salidas por detenciones, bien justificadas, bien arbitrarias, pero en todo caso, determinadas policialmente.

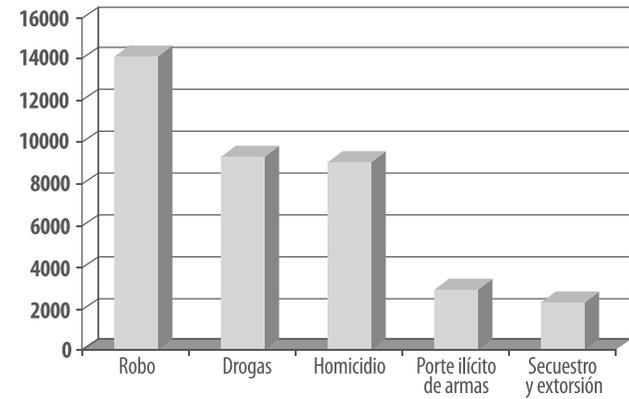
En adición, hay otra población sometida al sistema penal de 15.000 personas bajo diversas formas de semilibertad (población), esto es suspensión condicional del proceso (28%), suspensión condicional de la pena (42%); ambas modalidades ocupan 68% del total, y casi 30 % de los penados, divididos en 14% con trabajos fuera de los establecimientos y 15,5% con libertad condicional, según datos del Diagnóstico adelantado por el Consejo Superior Penitenciario (2011) analizados por Nuñez (2011)<sup>12</sup>. De acuerdo con esto, se demuestra que hay gran desorganización, que las unidades de atención padecen todo tipo de carencias, así como las residencias de pernocta en los casos correspondientes. Si bien el 80% dice tener alguna actividad laboral, son actividades a destajo sin estabilidad. Así como del total, 80% son supervisados, pero hay un margen de un 20% no supervisado, que ni siquiera se sabe dónde están (casi tres mil personas, sin ningún tipo de control). A estas dificultades se une que el índice de solicitudes de *revocatorias* formuladas por los delegados de prueba es muy alto y brinda un dato de las deficiencias del sistema alternativo que deberán tenerse en cuenta para cualquier reforma que pretenda descongestionar los centros de reclusión sin superar las variadas fallas de un subsistema que registra una población menor y que sería el receptor natural de buena parte de esa población encarcelada. De manera que es inviable liberar población encarcelada colocando la mente sólo en las dificultades del encierro y hacerlo desde el encierro, sino que hay que ir desarrollando un modelo completo de justicia que supere el modelo anquilosado tradicional, hoy más perverso aún, y que de ese modo aliviando las causas y el origen del encarcelamiento masivo y muchas veces injusto, en paralelo, desarrolle un verdadero sis-

<sup>12</sup> Conferencia de Gilda Nuñez (UCV) en el *Seminario Reimpulso del Sistema Penitenciario*, celebrado el 8-6-11 Alba Caracas, auspiciado por el CSP-MPPIJ para evaluar resultados de la Encuesta Diagnóstico Sociodemográfico de la población penitenciaria, segunda experiencia de este tipo, tras la realizada por un equipo venezolano-cubano en 2005.

tema alternativo que sirva a una población seleccionada, cuya primera condición de justicia para su dignidad y la de todos es que haya sido seleccionada con criterios de racionalidad y merecimiento y a la cual se le pueda extender realmente tal justicia penal alternativa, porque con honestidad y coherencia se ha construido tal subsistema, a sabiendas de que se procurará una auténtica responsabilidad (ni castigo, ni impunidad) con dignidad dentro de la vida de la comunidad, que tampoco arriesgue ni los derechos de las víctimas, ni de penados, ni de la colectividad.

Sin embargo, la explicación basada en las causas advierte que la tendencia al aumento de la población penitenciaria coincide con la *policización del sistema penal*, específicamente con las magnitudes de la actividad policial y fiscal, así como del aparato judicial en captar y procesar casos, con patrones que determinan las prioridades de intervención y otro tipo de desviaciones de las auténticas demandas sociales por justicia y seguridad, tal y como sucede con la “máxima prioridad” de los delitos sobre drogas (pero que en realidad se dedica a los de poca gravedad) y que ocupa el segundo lugar en volumen de personas encarceladas, mientras otros patrones de desviación del control penal se van abriendo espacio desde el abuso policial y del sistema penal como viene aconteciendo con los supuestos casos de violencia contra la mujer, en particular desde la nueva ley de 2007, mientras la violencia delictiva en general, registrada en homicidios, robos, secuestros o extorsión, así como la violencia relacionada con el gran comercio de tóxicos ilegales o la violencia que victimiza gravemente a muchas mujeres como parte de un patrón de lesión de sus derechos resultante de la discriminación, aprovechan el extravío del sistema penal, aumentando la *impunidad*, justo en esos ámbitos donde más interesa un control penal asertivo.

**Gráfico 6**  
**Población encarcelada por delito 2010**  
**según datos oficiales del Diagnóstico Penitenciario**



Fuente: Sistema Penales sobre datos de la Encuesta Sociodemográfica de la población penitenciaria MPPIJ 2011.

Para un primer análisis muy sencillo de estos datos, se tomarán sólo tres delitos: homicidio, robo y drogas. Al efecto, considérese que el promedio de homicidios sucedidos en Venezuela durante estos 10 años según cifras oficiales es de 12000 homicidios anuales que multiplicados por diez años, sumaría 120 mil homicidios, y que el promedio abstracto de duración de condena sería al menos de 10 años. Sin embargo, el sistema penitenciario albergaba para 2010 menos de diez mil personas por este delito. Pero por posesión de drogas que, en 2008 se conocieron alrededor de cinco mil casos y que es la modalidad más sencilla de mero porte, no necesariamente de tráfico y que se presta a toda clase de abusos y confusiones, se conocieron alrededor de 500 casos. La población encarcelada por drogas es, en términos relativos, mucho mayor. Pero incluso es mayor que las personas recluidas por robos que es la modalidad tradicional que recluta mayor clientela penitenciaria y que para ese mismo año (2008) reportó como “casos conocidos” por el sistema casi 31.000 robos, sumados a otros 30 mil robos de vehículos. Es obvio que la represión en drogas es infinitamente mayor que en

ninguna otra materia, casi se puede asegurar que el sistema penal gira en torno a este delito y lo demás le sucede según otras jerarquías y variables.

Estos extravíos del sistema penal no se quedan en la lesión de derechos de los justiciables, ni de su círculo familiar más íntimo, ni tan siquiera en el efecto criminógeno de aumento de la impunidad en delitos prioritarios y más graves por dedicarse a casos menos graves, irrelevantes penalmente o francamente injustos, sino que además genera un mecanismo circular de lesión de derechos e injusticias que se transfiere como un espiral a la sociedad bajo un patrón general institucionalizado de violación de derechos desde el sistema penal que canjea justicia por abuso, que tiene más impacto sobre los más vulnerables, aunque en las condiciones actuales golpea a toda la población, y que aumenta su victimización desde dos ángulos, el de la delincuencia y el del control, y que para colmo, debilita el Estado de Derecho como red jurídica que hace posible la garantía de los derechos, no sólo de los derechos directamente asociados a la Justicia, sino todos, porque el “maltrato” histórico en ámbitos tan sensibles como la justicia y los derechos sacrificados por la violencia delictiva, obstaculiza el programa político constitucional, tiene impacto psicosocial, cultural, en las percepciones, en las expectativas, en el sentimiento individual y colectivo y a la vez, la violencia delictiva en sí misma, retrasa el desarrollo humano sustentable y posible para todos y tiene elevados costos humanos, institucionales, sociales, culturales y políticos, además de económicos.

### **Las premisas que influyen en los sistemas penales contemporáneos**

Los informes sobre Desarrollo Humano de las Naciones Unidas 2005, 2006 y 2007, 2008, 2009 y 2010 definen al mundo como *un mundo desigual*, siendo particularmente desigual en la región. Cuenta uno de los criminólogos críticos más importantes

del continente, orgullo de América, Raúl Zaffaroni, que el capitalismo durante su devenir a lo largo de estos últimos siglos de la modernidad se ha ambientado en varias fases que van desde su inicio colonial en la fase mercantilista, pasando por las fases neocoloniales contextualizadas en los momentos industrial y postindustrial que, durante el siglo XX y lo que va del XXI se expandieron ambientados en la globalización y que, durante esta historia es cierto que demostró su capacidad enorme, aunque depredadora, de producir riqueza, riqueza suficientemente generada durante el siglo XX como para que absolutamente todos los seres humanos en el planeta pudieran vivir bien, sin embargo, al cierre del milenio se constata una realidad signada por el aumento de la distancia entre ricos y pobres, según datos contabilizados por la ONU, por ende, la desigualdad de este siglo se torna más grosera e injusta generando mayores tensiones. Aunque en Venezuela, la política social haya reportado últimamente una reducción exitosa de esta brecha, la situación aún prevalece.

Estas tensiones bien conocidas por el proceso político constitucional venezolano, se ven reflejadas en los indicadores de violencia delictiva no porque la pobreza genere violencia, todo lo contrario, la mayoría de los seres humanos en todo el planeta llevan estoicamente su condición de pobreza. Sin embargo, la desigualdad es un estado de injusticia insostenible. Para entender las consecuencias de este fenómeno sobre la violencia delictiva y la victimización, otro criminólogo crítico Elías Carranza, que dirige el Instituto de Prevención del delito de la ONU en América Latina<sup>13</sup>, comparó las tasas delictivas de países de desarrollo alto, medio y bajo y concluyó que si bien no es un indicador definitivo, ni exclusivo, el aumento de las tasas delictivas medidas mediante la tasa de homicidios –que constituye

<sup>13</sup> Ambos importantes criminólogos críticos, honran el Grupo de Pensamiento Criminológico Crítico Latinoamericano, que publicó en 2008: *Cuestión criminal y derechos humanos*. UCV. Compiladoras Lolita Aniyar y Elsie Rosales.

el dato más objetivo y menos inseguro para calcularlo— reporta la tendencia a mayores tasas de violencia delictiva en los países de desarrollo medio y bajo, mientras que es excepcional el caso de Estados Unidos con una tasa de homicidios por encima de la media de su conjunto, aun cuando tiene una de las tasas de encarcelamiento más altas del mundo y un sistema penal hiperactivo. Sólo un dato para comprender que la hiperactividad del sistema penal no redundaba en mayor seguridad, así como tampoco el mayor abuso de la prisión y que lo más probable es que aumente la violencia delictiva.

### Desarrollo humano y violencia delictiva

Sobre el cruce de variables entre desarrollo humano y violencia delictiva, un vistazo a la tasa de homicidios de varios países en relación con su índice de desarrollo humano, conforme a datos publicados por la Organización Mundial de la Salud en 2010 y por el Informe PNUD 2010<sup>14</sup>, permiten muchas inferencias, entre las cuales, sólo se mostrarán algunas, para formular preguntas e hipótesis:

Casi ninguno de los 42 países que según el IDH son considerados de *muy alto desarrollo* tiene tasas de homicidios por encima de 2, salvo los casos casi únicos de Estados Unidos (6,2), Reino Unido (4,8), Estonia (6,3) y el último país de esa lista, Barbados (8,7), cuya tasa de homicidios coincide con el promedio mundial.

**Cuadro 1**

| Índice desarrollo humano muy alto 2010 (1-42) | País           | Tasa de homicidios |
|---|----------------|--------------------|
| 1   | Noruega        | 0,6                |
| 4   | Estados Unidos | 6,2                |

<sup>14</sup> *Sistemas Penales* a partir de datos de la OMS y PNUD Informes 2010. OMS. Nota de OMS: Los datos se refieren al año más reciente disponible durante el período especificado. Disponible: <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2010/chapters/> y anexo al final de este estudio junto a la tabla actualizada de IDH mundial 2010.

|    |                   |     |
|----|-------------------|-----|
| 7  | Países Bajos      | 1   |
| 8  | Canadá            | 1,7 |
| 10 | Alemania          | 0,8 |
| 11 | Japón             | 0,5 |
| 17 | Islandia          | 0,0 |
| 20 | España            | 0,9 |
| 21 | Hong Kong (China) | 0,6 |
| 26 | Reino Unido       | 4,8 |
| 42 | Barbados          | 8,7 |
| 34 | Estonia           | 6,3 |

Ahora, si se observan varios *países de desarrollo alto* —como Venezuela— y algunos de *desarrollo medio*, muy diversos en todo sentido y ubicados en distintos continentes, las tasas de homicidios varían desde menos de un homicidio por cien mil habitantes (-1 hpcmh), y en general, no promedian más de 9 hpcmh, con la única rara excepción de Sudáfrica (36,59). Tanto para ese conjunto como para todo el contexto mundial, es excepcional el caso de Venezuela (52 hpcmh).

**Cuadro 2**

| Diversos países de con desarrollo alto (IDH 43-85, medio (86-127), muy diversos en distintos continentes | País           | Tasa de homicidios |
|--|----------------|--------------------|
| 55   | Arabia Saudita | 0,9                |
| 101  | Egipto         | 0,8                |
| 114  | Marruecos      | 0,4                |
| 50   | Rumania        | 2,2                |
| 125  | Pakistán       | 6,8                |
| 118  | Cabo Verde     | 11,4               |
| 97   | Filipinas      | 6,4                |
| 100  | Mongolia       | 6,9                |
| 110  | Sudáfrica      | 36,5               |
| 119  | India          | 2,8                |
| 43   | Bahamas        | 13,7               |
| 64   | Albania        | 3,3                |
| 81   | Túnez          | 1,5                |

Si el análisis se concentra sólo en América, considerado el continente con mayor violencia homicida delictiva —con po-

cas excepciones como Canadá— y además sólo se observan los países de *desarrollo humano alto*, entre los que se encuentra Venezuela, se verá disparidades que oscilan desde 5 hpcmh hasta diez veces más con los 52 hpcmh que alcanza Venezuela, pero también se verá que aún los países con condiciones similares como Brasil, México o Colombia, en cuanto a proceso acelerado de urbanismo, mayor circulación de riqueza real y artificial, desigualdad y debilidades de sus Estados de Derecho, tienen tasas de homicidios menores que Venezuela, siendo también, al menos para esta nueva década del 2000, el de la tasa de homicidios más alta.

**Cuadro 3**

| Países con Desarrollo Humano Alto (posiciones 43-85) Sólo América | País              | Tasa de homicidios |
|---|-------------------|--------------------|
| 46  | Argentina         | 5,2                |
| 45  | Chile             | 8,1                |
| 52  | Uruguay           | 5,8                |
| 54  | Panamá            | 3,3                |
| 56  | México            | 11,6               |
| 73  | Brasil            | 22                 |
| 75  | Venezuela         | 52                 |
| 77  | Ecuador           | 18,1               |
| 62  | Costa Rica        | 8,3                |
| 78  | Bélice            | 34,3               |
| 79  | Colombia          | 38,8               |
| 59  | Trinidad y Tobago | 39,7               |

La elevada tasa de homicidios que sufre Venezuela, no sólo contradice las de otros países de América de *desarrollo alto*, sino que en general casi cuadriplica el promedio de todo el continente, el cual se ubica alrededor de 17 hpcmh. Sin embargo, la aguda tasa de homicidios de Venezuela, sí encuentra similitud con la de algunos países hermanos en la región que han sufrido convulsiones caracterizadas por grave conflictividad bélica interna (invasiones llamadas en Derecho Internacional “actos

de agresión”), explicable en esos lugares dado que la evidencia científica demuestra que las violencias se retroalimentan y en estos dos países, Honduras y El Salvador (aunque cabe mencionar el caso colombiano y otros), se ha desatado conflictividad interna que ha ambientado la inusitada elevación de la violencia delictiva. Ésta se refleja dramáticamente en este importante indicador. Sin embargo, la conflictividad interna no es el componente presente en la Venezuela contemporánea. Entonces ¿qué pasa? y ¿cómo resolverlo?

**Cuadro 4**

| Índice de desarrollo humano medio (86 a 127) (sólo América) | País                 | Tasa de homicidios |
|---|----------------------|--------------------|
| 90  | El Salvador          | 51,8               |
| 95  | Bolivia              | 10,6               |
| 104   | Guyana               | 20,7               |
| 106   | Honduras             | 60,9               |
| 88  | República Dominicana | 21,5               |

Al analizar tanto el contexto mundial y regional, como las particularidades de Venezuela, se vislumbra un panorama que demanda una política de Estado (la política de *seguridad para los derechos*) que pacifique, considerando que la violencia delictiva tiene un impacto enorme en el retraso del desarrollo humano que en Venezuela se ha venido alcanzando, y que es obstaculizado por este importante factor de temor, victimización y de enormes costos humanos y sociales, que seguramente sería muy superior si se redujera este perjudicial componente. Por eso, el posicionamiento público del tema que se ha observado cada vez más en las últimas décadas y que además se viene agudizando según documentan las encuestas como principal preocupación (Datos para mayo 2011 de la Encuestadora GIS XXI), propone una política concreta para el tema que abarque la seguridad total (*seguridad para los derechos*) y que inserte una política in-

tegradora que le dé coherencia y racionalidad al sistema penal, perdido en sus aberradas políticas de criminalización. Con *sólo corregir las políticas de criminalización* seguramente se avanzaría en la reducción de la violencia delictiva, en evitar la victimización y se coadyuvaría en el mejoramiento del bienestar común, el “buen vivir” como emblematiza bellamente la Constitución del querido país hermano Ecuador, así como en la eficacia del desarrollo humano en progreso.

Un Estado de Derecho garantista, muy de avanzada que le sirva a la seguridad para los derechos y al sistema penal.

Por lo expuesto, es comprensible que aunque en esta década diversos indicadores muestren que Venezuela ha emprendido con éxito una política social radical para la progresiva superación de la desigualdad, este proceso aún debe sortear las debilidades de su Estado de Derecho –y para este estudio– de su justicia penal donde la deuda social es enorme, dado que el Estado de Derecho como tal, constituye un sistema complejo y dinámico que se convierte en estrategia política fundamental para avanzar socialmente en estos logros. Es decir, la funcionalidad del Estado de Derecho se alcanza en la medida en que coherentemente es el tamiz por el que se transfiere y difunde, a lo largo de toda la trama social, la garantía de derechos que permite que la política social general pueda irlos garantizando en la realidad de modo universal. Esto es válido en todo sentido, sea en lo humano en general, o en lo político, social, económico, laboral, educativo, cultural, ambiental, entre muchos otros, sin discriminaciones, corruptelas, desviaciones, ni desequilibrios.

Sin embargo, los Estados de Derecho –más los de la región– siguen siendo débiles ante las premisas económicas que marcan el destino de los derechos de los pueblos relativizados por el capitalismo que muestra en datos, cómo de manera insólita

se distancia, de modo cualitativo y cuantitativo y directamente proporcional, la brecha entre ricos y pobres, según sostiene el Programa Mundial sobre Población de las Naciones Unidas<sup>15</sup>.

De modo que la *igualdad* es un objetivo del fortalecimiento del Estado de Derecho, entendido como Estado Constitucional de garantía de los derechos humanos y para el tema aquí tratado, la *igualdad ante la ley*, en medio de un sistema de protección de los derechos que apunta a la realización del desarrollo humano (éste consiste en aumentar constante, equilibrada y universalmente tanto las oportunidades, como los derechos<sup>16</sup>). Este postulado político constitucional pasa por la *democratización de la justicia*. Sin embargo, la realidad de la desigualdad tiene un impacto dramático y harto conocido en el orden mundial histórico derivado de la sujeción de los derechos al capital. La dependencia de los derechos al capital es un fenómeno estructural que se define aquí como *la capacidad que tiene el capital en el orden mundial para determinar la mayor o menor garantía del acceso real a los derechos en general*.<sup>17</sup>

Para el sistema penal la *desigualdad* básicamente manifiesta dos caras crueles:

- › La población pobre en términos generales (no en pobreza extrema) o la que es más vulnerable según determinadas variables, es la predilecta de los procesos de *criminalización* (selectividad y reclutamiento del sistema penal acentuado en la función policial y en el espacio carcelario).

<sup>15</sup> Un dato sobre Venezuela lo da Baptista, quien sostiene que la desigual distribución de la riqueza fue, desde los años cuarenta hasta finales del siglo XX, de la siguiente manera: el 20% más pobre recibió alrededor del 5% de la riqueza y el 20% más rico, la recibió por encima del 40%, situación que se viene revirtiendo durante esta década.

<sup>16</sup> Concepto tomado de Informe Desarrollo Humano, (2005), p.173.

<sup>17</sup> Cuyo desdén se transfiere a la dimensión cultural aun hoy día por vencer, evocada con la archiconocida obra del pensador contemporáneo de izquierda, Erich Fromm: *Ser o tener*, entre otras tan significativas como ésta y que ilustra el capítulo “Desigualdad y desarrollo humano” del informe PNUD 2005: “Dos linajes solos hay en el mundo, como decía una abuela mía, que son el tener y el no tener” (Sancho Panza en *Don Quijote de la Mancha* de Miguel de Cervantes).

- › Esa población pobre o la que es más vulnerable según determinadas variables, es la predilecta de los procesos de *victimización*, es decir, es más victimizada y luego, también es menos atendida por las agencias del sistema penal: tiene menor acceso a la justicia para hacer valer sus derechos. Aunque en la región y muy particularmente en Venezuela, las dificultades del sistema penal son tan grotescas, que se ha difundido a todos los sectores, no en idéntica proporción, pero sí constituyendo una identificación en la victimización, real o posible, o percibida como posible (lo cual también afecta).

Por tanto, el postulado de *democratización de la justicia* (más y mejores derechos para todos) debe ser un eje transversal de toda la política penal, más en la región debido al alto desequilibrio social, pero con el objetivo preciso de hacer la justicia penal más respetuosa para todos.

Sin embargo, la *desigualdad* no es un dato que usualmente se incorpora a la política penal para corregirla, queda en una zona opaca, que impide emplearlo para dirigir y corregir los extravíos de selectividad por vulnerabilidad, que como suerte de “chivos expiatorios” confina en prisión preferentemente a los más débiles, incluso, dentro del conjunto de los que sí han delinquido, con sus contadas excepciones, y dentro del conjunto social, en un fenómeno complejo como el del sistema penal venezolano, ya no sólo a los pobres, sino a todo aquel que, en una suerte de ruleta rusa, le toque el turno conforme a otras variables que también lo tornan más vulnerable ante el engranaje arbitrario del sistema.

En el fondo, en el mundo carcelario todos saben que no necesariamente están los que han cometido los peores delitos, la percepción generalizada es que se trata de un grupo que “cayó”, con o sin razón, debido a miles de circunstancias más o menos *in-justas*, dentro de la maquinaria del sistema penal.

Ergo, la aberración del sistema penal es lo que hace que las personas que mereciendo responsabilidad penal con mayor o menor grado, o sencillamente no mereciéndola, de todas maneras, perciban generalizadamente al sistema como injusto, maltratador y abusivo y que no responde a los intereses de la justicia, sino eventualmente a prejuicios, preconcepciones, caprichos de funcionarios, retaliaciones, odios, intereses particulares, prepotencias y toda clase de miserias.

Para entender las lógicas del sistema penal, su rol, qué función cumple, cómo se entiende con la realidad del delito y también para desmitificar la creencia de que con el sistema penal se resuelve el problema de la criminalidad, se parte de la *regla universal de la impunidad*.

## 2. LA IMPUNIDAD COMO REGLA

La hipótesis es que si bien *la regla de todos los sistemas penales es la impunidad* más o menos extendida según delito y otras variables, el impacto central del sistema penal sobre la vida social es *simbólico* al proveer la percepción colectiva de que intervendrá o tendrá una muy alta probabilidad de intervenir cuando sea menester, cuando acontezcan los delitos y para ello, la certeza de su intervención, probablemente evitará buena parte de los delitos. Esto pasa porque las víctimas reales o potenciales –es decir toda la colectividad– confían en que la intervención será oportuna y preventiva, o en un caso extremo, reparadora. Que el Estado actuará y que efectivamente lo hará en un sector prioritario y relevante de la conflictividad penal para así cumplir razonablemente su rol.

*Ergo*, el proceso de *relegitimación permanente del Estado*<sup>18</sup> mediante su facultad de proveer justicia, toca la esencia de los temores y la inseguridad en la esquina de la vida cotidiana, más aún en la urbana, en la ciudad. Consiste en intervenir en los delitos tan inteligentemente que efectivamente seleccione las verdaderas prioridades, que intervenga oportunamente buscando dar una solución a la *victimización potencial o sufrida*, en dos dimensiones:

---

<sup>18</sup> Relegitimación del Estado que va a la justificación de su sentido y que es la vía políticamente correcta e indispensable, pues es el único modelo político jurídico capaz de guarecer a las poblaciones ante las fuerzas en tiempos de globalización.

- › La más importante: *evitarla* (función más amplia –omni-comprehensiva– de las políticas de seguridad.
- › En caso inevitable, *responder pronto, sensible y adecuadamente* para la reparación y restablecimiento de la víctima.

Si esto no sucede y la colectividad siente temor de su policía, desconfianza de sus fiscales y jueces, de sus instituciones, de la delincuencia, se va fracturando el Estado y su capacidad de guarecer a su población, en sus derechos, hacerlos vigentes, reales, efectivos.

En cambio para que suceda, debe reconocerse que el *sistema penal tiene una capacidad limitada de intervención* debido a la complejidad, efectos duros y costos de todo orden de su operatividad. Por tanto para que sea eficaz debe dirigir intervenciones inteligentes, minimalistas, pero que vaya realmente a lo más grave y prioritario para la colectividad (esto explica porque es una trampa creer que sus problemas se resuelven con más policías, más jueces, más cárceles).

Como se infiere, la justicia es un asunto político, constitucional, de alta política, central en la vida de los estados contemporáneos.

La impunidad es la regla más o menos amplia en todos los sistemas penales contemporáneos, y a la vez forma parte y se retroalimenta de la arbitrariedad (extravíos) del sistema penal, en una suerte de dinámica circular, tal como representamos en el Gráfico 7.



Este fenómeno sucede a pesar de la rimbombante asignación de control y prevención que pesa sobre el sistema penal, de modo que la fuga de conflictividad penal de todo tipo, inclusive de la más perniciosa, escapa de sus cauces; tal y como lo expresa Villalba en *Crimen e Insurgencia* (2001: 138-139):

Para León Radzinowicz, alrededor de un 15 por ciento de la totalidad de los crímenes cometidos en Inglaterra son registrados oficialmente (Howard Jones cree factible reconocer un 25 por ciento). Los tratadistas alemanes Mayer y Wehner han llegado a conclusiones semejantes para su país. Peijster –oficial de policía holandesa– calcularía la relación entre denuncias e infracciones en un 0,4 para abortos, 20 % para robos en comercios, y en 33 % para raterías callejeras (Hood, R; Sparks, R. 1970). Durante 1967, la Comisión Presidencial de los Estados Unidos (...) estimaba: mucho más de la mitad de los crímenes no son llevados al conocimiento de la policía y entre los que le son señalados, menos de un cuarto son seguidos de arresto. Cerca de la mitad de las personas detenidas se benefician de un “no ha lugar” (Arendt, H. 1972: 71-72).

Esta tesis es también compartida en la actualidad por Carranza quien vuelve a contrastar el problema de la justicia penal en sus dos dimensiones. La *objetiva*, que alude a la intervención real en los conflictos penales, aún cuando reconozca la *regla de la impunidad*, y espera que al menos una parte de la conflictividad penal será conocida y resuelta por el sistema, y la *subjetiva* que *problematiza* la cuestión revelando que: “la justicia penal tiene un efecto simbólico en todos los países y su impacto en la reducción del delito es mínimo”:

En todos los países se gastan presupuestos cada vez más altos para enfrentar el delito pero un porcentaje mayoritario queda en cifra negra, y solo una muy pequeña fracción de casos llega a la etapa de juicio, y una proporción muchísimo menor de delincuentes llega a la cárcel. David Neubauer, ejemplificando con el caso del país que mayor uso hace de la justicia penal en el mundo, EEUU., a partir de información que toma del Departamento de Justicia detalla como de cada 1000 delitos graves ocurridos (...) sólo 6 llegan a ser sancionados con prisión de más un año (Carranza, 2004: 57).

Sin embargo, desde la perspectiva de la *función simbólica de la justicia penal*, puede ser aceptable que una parte de su misión pacificadora se cumpla mediante la expectativa creíble de que la conflictividad penal más perniciosa, principalmente la más dolorosa y alarmante que es la derivada de la violencia delictiva cotidiana, será atendida por el sistema penal, aun cuando sólo un porcentaje menor de los conflictos penales sean objetivamente atendidos. No obstante, el conjunto de delitos resueltos debe ser lo más pernicioso y debe resolverse adecuadamente. Esto se resume en cuatro consecuencias:

- › La impunidad es la regla de los sistemas penales.
- › Tiene su propio peso importante en la función simbólica del sistema penal, “teatral” como diría la aguda crítica de Melossi (1996).
- › Para sostener la función formal jurídico política del sistema penal, éste debe ser *creíble* y actuar frente a la conflictividad penal más perniciosa y la victimización. A fin de ratificar democráticamente esta percepción social debe darse objetiva, oportunamente y en justicia, el cumplimiento de al menos, una parte significativa de asuntos resueltos y hacerlo racionalmente de modo tal que satisfaga los derechos de las víctimas, del justiciable y de la colectividad.
- › De no ser así, la crisis de legitimidad del sistema penal –que alcanza a la legitimidad del propio Estado– y su *disfuncionalidad* paradójicamente aumenta la violencia delictiva y lesiona gravemente los derechos humanos, tanto de los involucrados, como de la colectividad.

La *impunidad como regla*, no se desvincula de otras variables que ha identificado la literatura crítica del control penal, tales como: la más grosera y específica impunidad consustancial a la estructura de poder que excluye del control a los grupos poderosos económicos, y/o políticos cuestionada por la literatura

criminológica (Villalba, 2001) o la que recrea el sistema penal (Zaffaroni, 2000) mediante procesos de selectividad arbitraria ya por la criminalización primaria (la del legislador) o por la secundaria (la del aparato que ejerce el poder punitivo), o los procesos de victimización añadida, alimentados por el propio sistema penal (ya por abandono de las víctimas, o por doble victimización mediante los procesos penales, o la alcanzada por la retroalimentación que de la violencia delictiva puede hacer un sistema penal arbitrario, así como por la más degradada violencia institucionalizada mediante patrones de abuso de poder por desviación policial). Todas éstas deben ser tomadas en cuenta como *variables del sistema penal* que deben ser controladas para reducirlas e impedir que sean decisivas en la atención debida a las víctimas y a la justicia.

Tales *procesos de criminalización* tienen la característica de seleccionar como *prioritario* para el sistema penal no lo más pernicioso, sino que además, no respetan las prioridades de persecución penal que resultarían de una indagación democrática de las auténticas necesidades sociales por justicia. De esta manera, las limitadas capacidades del sistema penal se desvían hacia objetivos que desbordan la regla de la impunidad. De allí, que la incapacidad para atender tan siquiera a un sector de los conflictos penales, por mínimo que sea, agrava la hiperactividad del *sistema penal subterráneo* (Aniyar). Es decir, que actúa bajo la impronta del Estado policial latente a la diestra del sistema penal aparente, y que promueve mayor injusticia, violencia, lesión de derechos, arbitrariedad y el debilitamiento del Estado Constitucional.

Al comprender que *la impunidad es la regla general* y que la Constitución supone un acuerdo político sobre cómo abordar la conflictividad penal mediante el Estado de Derecho con sus lógicas de legalidad, debido proceso y sistema de principios y garantías en resguardo de los derechos, resulta intolerable el

aumento de la impunidad “excedente” dentro del pequeño margen de asuntos que se espera deben llegar y ser resueltos oportunamente por el sistema penal, así como que las intervenciones de la justicia en vez de resolver adecuadamente ese margen menor, pero indispensable de delitos más graves, dolorosos y dañinos, se extravíe persiguiendo bagatela en drogas y toda suerte de desviaciones. Todo esto es, además, abiertamente *deslegitimador* para el Estado. Queda claro que la clave de la solución es una política que reconduzca los extravíos de los procesos de criminalización.

La *impunidad* –entendiéndola sólo como la ausencia de respuesta institucional oportuna cuando el hecho alcanza la suficiente relevancia penal para ser atendido por el sistema penal– puede contribuir con la violencia en general, con la *estructural*<sup>19</sup>, con *la del sistema penal* y también con *la delictiva* que funcionalmente hace parte de él, y en los sistemas penales *hiperactivos*, como son muchos incluido al venezolano, donde se acude al punitivismo caracterizado por el abuso del encarcelamiento, la proliferación excesiva de leyes penales arbitrarias y la *policiación* de la justicia penal, *la impunidad es el alter ego de la hiperactividad penal*.

De modo que habrá mucha persecución penal, muchas causas penales y muchos encarcelamientos como resultado de ese extravío de las prioridades y de lo justo, mientras los verdaderos y más graves problemas criminales quedan impunes.

Esta es también una razón del desplazamiento del Estado mediante formas primitivas, violentas y muy crueles que da lugar a la coexistencia de *paraestados* coyunturales, al margen del Estado, debilitándolo, que se forman en sectores de barrios

---

<sup>19</sup> Morais (1996) retoma la definición criminológica de *violencia estructural*: “...Es la que emana de las estructuras sociales injustas y puede darse dentro de un país como en el marco transnacional (imperialismo). La violencia estructural obedece a intereses de grupos económicos y es fundamentalmente opresora (...) es silenciosa y no es percibida como tal por quienes la ejercen o la sufren (...)”.

populares excluidos de la seguridad y de la justicia y en otros lugares (como en las cárceles y la lógica perversa de “pranes”) donde se impone la regla del más fuerte o la venganza, la privatización de los conflictos, hasta alcanzar expresiones horrendas como los linchamientos o las “limpiezas sociales”, en las que también incurren escuadrones de la desviación privatizadora y aberrada de la fuerza pública.

Otra complejidad del fenómeno es que la impunidad no es una regla fija y general para todos los casos, ni para todos los delitos, varía conforme a factores y dinámicas muy diversas. En sociedades más desiguales y/o con Estados de Derecho menos fortalecidos puede acentuar el desconocimiento de delitos graves y mostrar mayores dificultades de acceso a la justicia para los más vulnerables, bajo la influencia de las variables de *selectividad y vulnerabilidad*.

Éste es precisamente otro de los desafíos de *la política posible, humana y emancipadora para el sistema penal*: ser muy aguda porque debe generar un equilibrio.

El fenómeno que sirve de modelo para observar la ruptura de tal equilibrio ha sido, desde los 80, la “guerra contra las drogas” al dedicarse con preferencia a perseguir policial y masivamente gente de los barrios pobres, como sucede en Venezuela donde cada vez más cárceles y comisarías se desbordan de personas más vulnerables socialmente con casos inventados o menos relevantes penalmente. Esta situación se ve agravada a partir de 2010 con el dispositivo de seguridad, Dibase; que aún con excelente intención y diversas ventajas, cuenta entre sus siete ejes la persecución del “microtráfico de drogas” o menudeo de drogas, con lo cual durante los últimos tres trimestres de 2010 y parte del 2011, aumentó vertiginosamente la población encarcelada y agravó la crisis penitenciaria y otras dificultades de la violencia delictiva y de la seguridad. La perversidad del sistema penal se desdobra entre un discurso justiciero mientras uti-

liza la selección de algunos chivos expiatorios para su sacrificio simbólico al son de la impunidad campante.

## Pocas denuncias

En ocasiones como la que atraviesa Venezuela durante las últimas tres décadas con un aumento enorme de la tasa de violencia delictiva, la demanda social por justicia penal se ata a la percepción de la “cifra negra”, la zona demarcada de impunidad difundida en algunos titulares de prensa<sup>20</sup>.

En la evaluación del comportamiento de los sistemas penales en general, la *percepción de impunidad* se refuerza con otra de las variables que la componen: la baja tasa de denuncias que también se relaciona con la precaria atención del conflicto (déficit de acceso a la justicia) con enormes dificultades para dar respuesta oportuna y adecuada al problema delictivo generalizadamente percibido:

Según el Ministerio del Interior y Justicia, en sólo una semana, comprendida entre el lunes 27 de septiembre y el domingo 3 de octubre, se reportaron 10 homicidios por robo en el país, se contabilizaron 710 hurtos genéricos, se registraron 484 robos genéricos, 11 gandolas desaparecieron y 372 vehículos pasaron a manos del hampa (y que) las cifras son más elocuentes en el Distrito Metropolitano, donde se registra un promedio de 12 robos genéricos y 23 hurtos genéricos por día. En los primeros nueve meses del año fueron denunciados en Caracas 3.358 robos, 6.455 hurtos y 1.967 estafas ([www.eud.com](http://www.eud.com), 10/10/04).

Esta información concluye opinando que una de las causas es que los venezolanos “no denuncian porque no confían en el

<sup>20</sup> Expertos calculan que aumentan “cifras negras” fuera de las estadísticas. Más de 60% de los hechos delictivos jamás son denunciados a la policía (disponible en: [www.eud.com](http://www.eud.com) [10/10/04]), o en informes difundidos, como el del Observatorio Venezolano de la Violencia *Una década de impunidad en Venezuela (1998-2009)* que denuncia: “el 91 por ciento de los homicidios ocurridos en el país caribeño en 2009 no derivó en ninguna detención”. En 2007, 2008 y 2009, apenas fueron detenidos 9 sospechosos por cada 100 homicidios, frente a los 58 de 1998, agrega el estudio, que cita como fuente el archivo de la Policía Científica <http://www.terra.com.ve/actualidad/articulo/html/act2231024-una-decada-de-impunidad-en-venezuela-por-corrupcion-e-impunidad.htm>

sistema de administración de justicia, ni en los cuerpos policiales”. Aunque lo cierto es que la *poca denuncia* es apenas una de las variables que influyen en la *cifra negra* (que en realidad debería llamarse “*cifra real o sincera*” a la luz del poco conocimiento que los sistemas penales mundiales tienen de la ocurrencia delictiva objetiva), que no es un mal exclusivo de Venezuela sino que obedece a razones estructurales inscritas en su comportamiento.

De modo que *la no denuncia* es muy amplia, entre el 70 y 80 por ciento en casi todos los lugares del mundo, tal y como se infiere de diversas estimaciones realizadas en distintos países, así como en otras de alcance internacional adelantadas por las Naciones Unidas en 1992; 1995; 1996-97 y 2000-01 (*International Crime Victimization Survey*).

En cuanto a la tasa de *denuncias* en Venezuela, Conarepol (2006-07) documenta para 2006, 70 por ciento de *no denuncia*, reproduciendo resultados similares a otras mediciones de la región. (Véase Cuadro 5)

**Cuadro 5**

| Quando ocurrió el hecho, ¿se hizo la denuncia? | Total población  | %          | CV   |
|--|------------------|------------|------|
| 1. Sí  | 429.153          | 29,88      | 5,38 |
| 2. No  | 1.007.254        | 70,12      | 4,47 |
| <b>Total</b>                                   | <b>1.436.407</b> | <b>100</b> |      |

Fuente: Venezuela, Conarepol, encuesta de victimización 2006.

Según las respuestas de esta encuesta oficial, la razón principal de *n denuncia* fue la desconfianza en las instituciones, pero usualmente son muy variadas las razones para no denunciar; esto amerita su propio estudio, y a la vez, sería tan sesgado como reduccionista, imputar la *cifra negra* a la no denuncia, tanto como darle un peso tan alto que termine siendo la comunidad

la responsable del desconocimiento del fenómeno criminal, que el sistema penal sufre, y fundamentalmente, la culpable de su propio abandono y victimización.

### 3. LAS MAGNITUDES REALES DE LA VIOLENCIA DELICTIVA

Si la regla de todos los sistemas penales es la *impunidad* y a ello se suma que hay además *pocas denuncias*, cómo conocer el comportamiento delictivo, cuántos y cuáles delitos ocurren, cuáles son las verdaderas magnitudes de la victimización, dado que salvo para el caso de la violencia homicida, el resto de los delitos tiene cifras negras variables que suponen que entre el 70 y el 99 por ciento de lo acontecido, no se registra en el sistema penal.

En este sentido, en 2003, Alvazzi del Frate, quien dirigió tres de las cuatro encuestas internacionales de victimización de la ONU, sostiene que: “Los registros oficiales del crimen no ofrecen un panorama completo de la situación porque menos del 15% de los delitos son reportados a la policía en los países en desarrollo”.

Si no se conoce esta realidad, entonces cómo abordarla, cómo generar una política coherente y realista que verdaderamente proteja a la gente y evite la victimización. Qué es en realidad lo más importante, desde una óptica humana y de avanzada, donde la persecución de los delitos es importante pero, el segundo plano de la cuestión: *evitar víctimas*, también lo es. Que la nueva filosofía que adopte el Estado en esta materia, sea la de estar de su lado, protegerles y darles garantía

de protección, de evitar la victimización, para derivar las estrategias<sup>21</sup>.

Es obvio que una consecuencia de la *regla de la impunidad* –incluida la *baja denuncia*– es que no se sabe realmente lo que acontece, que este desconocimiento varía según tipos de delitos y otras circunstancias, y que las *intervenciones del sistema penal no pueden fiarse de los datos conocidos por el sistema penal*, ni tan siquiera de los mejores o más amplios que en Venezuela son los llevados por el CICPC. Estos datos sólo dirán lo que conoce el sistema penal, cuyos gigantescos extravíos ya se han advertido, cuánto y qué capta según sus políticas de criminalización, qué entiende como delictivo.

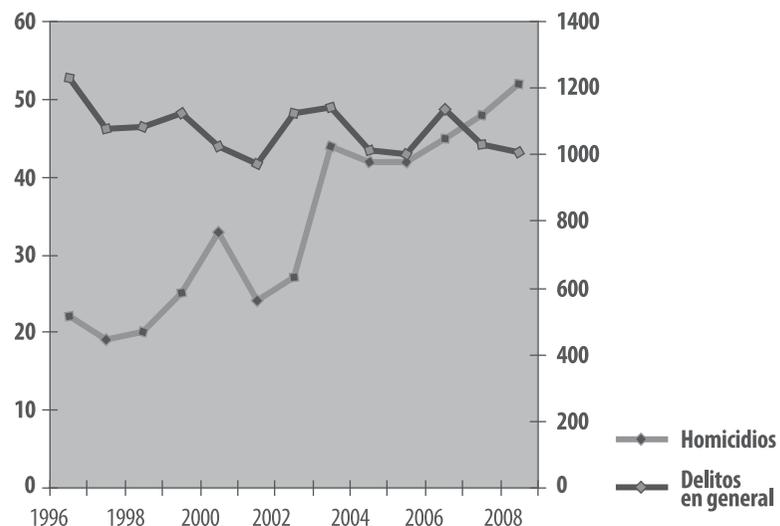
Así, por ejemplo, en materia de drogas habrá una enorme incidencia, ocupando desde los 80, los primeros lugares de *delitos conocidos*, bien sea de personas encarceladas, o de causas tramitadas, mientras que en el otro extremo, delitos muy violentos como el secuestro, que arriesga la vida y afecta severamente la integridad y muchos derechos, apenas reportará un diminuto porcentaje cuando su ocurrencia real, es enorme. Una distorsión que arrasa la verdadera política, la del bien común, porque al final del camino la sabiduría colectiva siente y padece la victimización real con mayor prescindencia de la que cuentan los números oficiales.

El poco conocimiento oficial de los delitos también afecta las fortalezas del Estado. No sólo no sabe éste, a ciencia cierta lo que sucede, sino que mal puede proteger a sus ciudadanos y poco a poco hace grietas en sus capacidades, confianza pública y reconocimiento. Es un factor que anima los perniciosos paraestados. Esta situación se observa para la misma década (1998-2008) en Venezuela en las tendencias marcadas

<sup>21</sup> Esta filosofía centrada en la evitación de la victimización más que en la persecución de los delitos tiene tanto impacto que en mis artículos y conferencias usualmente cito el caso de los enfrentamientos en barrios populares entre policía y delincuentes, donde muren niños en sus casitas o transeúntes, víctimas de balas perdidas.

por la disminución progresiva de los casos conocidos mientras al compás se observa la aumento de la tasa de homicidios (Gráfico 9).

**Gráfico 9. Delitos conocidos y homicidios (1998-2008)**



Fuente: Cálculos de Sistemas Penales sobre data general de todos los delitos del CICPC

Como un ejercicio que permita ir precisando la ocurrencia real delictiva en Venezuela, se compara lo reportado como *conocido* por el sistema penal con lo que dicen las víctimas que sufrieron realmente para un año en particular: 2008. (Véase Cuadro 6.)

**Cuadro 6**

**Principales delitos conocidos por el Sistema Penal venezolano (Datos oficiales de CICPC de 2008)**

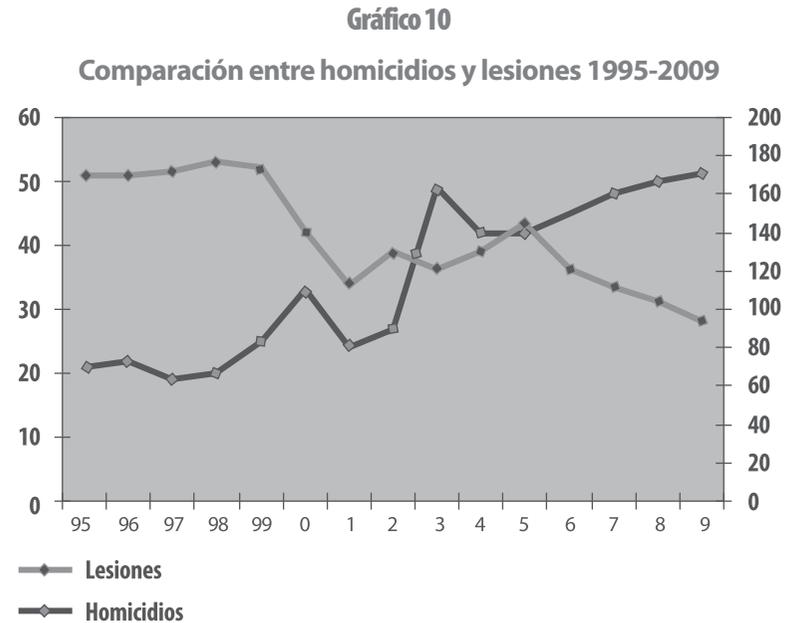
| Delito                    | Frecuencia |
|---------------------------|------------|
| Homicidio                 | 14589      |
| Lesiones                  | 28922      |
| Violencia contra la mujer | 28986      |
| Hurto                     | 37866      |
| Hurto de auto             | 14008      |
| Robo                      | 30980      |

|                                |         |
|--------------------------------|---------|
| Robo de auto                   | 30194   |
| Extorsión                      | 533     |
| Secuestro                      | 391     |
| Estafa                         | 10452   |
| Posesión de drogas             | 5.536   |
| Trafico de drogas              | 216     |
| Corrupción (todas las figuras) | 507     |
| Resistencia a la autoridad     | 1935    |
| Posesión ilícita de armas      | 3886    |
| Total general                  | 277.509 |

Fuente: Sistemas Penales sobre data general de todos los delitos del CICPC.

Tradicionalmente los hurtos (37.866) y robos (30.980), han ocupado el primer lugar de los procesos de criminalización penal. Han sido supuestamente los delitos “de los pobres”. Sin embargo, las últimas tendencias del sistema penal venezolano, desde los 90, está asociada a la progresiva instauración, desde los 80, de una *subcultura de la violencia* mostrada en el alza progresiva de los delitos violentos convencionales (homicidios y lesiones dolosas y cada vez con mayor uso de armas de fuego, así como también secuestros, extorsiones y amenazas), este fenómeno de instalación de la *violencia delictiva*, además absorbe y recrea una industria criminal entre delincuencia convencional e institucionalizada, de *robo y hurto de vehículos*, que muestra datos escandalosos para estas modalidades, hurto de autos, 14.008; y duplicado en su forma violenta, *robo de vehículos*, 30.194. Además, en muchas ocasiones, se asocia con homicidios, secuestros, y lesiones.

El Gráfico 10 (homicidios vs lesiones, 1995-2009) sugiere el aumento de la violencia que se ha venido observando en las últimas dos décadas, en las tendencias al aumento de los homicidios sobre las lesiones, presente no sólo en la inseguridad general sino también en lo interno de la prisión, atribuido a la instalación de la violencia y a factores como el mayor abuso de las armas de fuego.



Otros patrones emergentes y coyunturales se observan en casos como el giro que va dando el sistema penal en la persecución de los supuestos casos de violencia contra la mujer –28.986 conocidos en 2008– debido a la modificación legislativa hacia un modelo más represivo mediante la *Ley sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia* (2007) que sustituye al modelo de violencia intrafamiliar por uno que se circunscribe a la violencia contra la mujer pero expande y extiende la protección a todo delito en cualquier espacio privado o público, laboral, recreativo, urbano, etc. y que cómo se observará se ha asociado a toda clase de abusos muy distantes de lo que sería una política de prevención y protección contra los delitos derivados de la odiosa discriminación por género.

En el sector delictivo “drogas” que muestra quizás la matriz más errática y compleja del sistema penal, la actuación del sistema penal ante estos delitos demuestra baja captación del *tráfico de drogas*, mientras que la modalidad más sencilla de *posesión*

o mero porte, que seguramente registra los casos de *menudeo* y de transporte menor (*narcomulas*) registra más de 5.555 casos.

Por su parte el *secuestro*, que como se verá en los datos reales sobre victimización tiene una elevadísima incidencia, no registra ni el cinco por ciento de lo que las víctimas dicen que acontece.

En otro extremo de la ocurrencia delictiva, ya no de violencia convencional sino estructural, la *corrupción* sumando todas sus formas delictivas, sólo alcanza a 500 casos, a pesar de que tiene un efecto simbólico terrible por perpetuar las estructuras históricas de lo injusto y retrasar el acceso universal a los derechos.

Para superar la dificultad planteada por el *desconocimiento* que el sistema penal tiene del fenómeno criminal que lo mueve mientras se recrea en sus propias invenciones, la criminología utiliza múltiples métodos, entre ellas, las *encuestas de victimización* que son una herramienta diagnóstica mediante la cual la indagación sobre los delitos sucedidos es obtenida directamente de la gente, víctimas reales de los hechos. Estos métodos permiten comparar las cifras oficiales sobre delitos conocidos por el sistema penal con la ocurrencia delictiva reportada por las víctimas.

### **Las encuestas de victimización**

Para un estudio global se cuenta con la Encuesta internacional sobre criminalidad y victimización (ENICRIV: International Crime Victimization Survey – ICVS) adelantada por el Instituto Ciudadano de Estadística (INECI) y las Naciones Unidas, cada cinco años en más de 70 países. La primera se realizó en 1989, luego la organizó UNICRI (Instituto Interamericano Regional de Naciones Unidas para la investigación del delito y justicia) con muestras entre mil y dos mil hogares en cada país, para totalizar alrededor de 130.000 hogares en todo el mundo. Se han realizado en 1992, 1995, 1996-97 y 2000-01 con datos del año anterior y con datos de víctimas de una o más de las

once modalidades delictivas siguientes: robo, robo y violación de domicilio, intento de robo y de violación de domicilio, hurto de vehículos, vandalismo a vehículos, hurto de bicicletas, agresión sexual, hurto de bienes en vehículo, hurto de bienes personales, agresión o amenazas, hurto de motos y soborno (modalidad extorsiva donde un funcionario solicita un pago por parte de la víctima).

En los resultados, el porcentaje de *población victimizada* oscila entre 15 y 30, concentrando la mayor incidencia reportada en los delitos contra la propiedad (obviamente se consultaron más estos hechos, pero el supuesto de corrupción también abarca un elevado porcentaje: con márgenes muy dispares que van de uno a 60 por ciento). De su lectura se desprende que la ocurrencia de delitos (entre ellos modalidades violentas convencionales) puede estimarse elevada en términos generales.

La otra dimensión que usualmente se indaga mediante este tipo de encuestas, es la percepción ciudadana del sistema penal. En tal sentido, los datos de un solo país, México, que son en gran medida caracterizadores de la región, documentan que un alto porcentaje de los encuestados manifiesta insatisfacción con el resultado de sus denuncias. En esto, las encuestas de victimización también pueden ser útiles como ejercicio de contraloría social. Es decir, no sólo muestran una perspectiva importante del estado de la delincuencia con datos para muchos delitos mucho más confiables que los oficiales, sino que además permiten mirar el espejo de la expectativa social y la satisfacción de sus demandas.

Para el caso venezolano, ha habido estudios sobre percepción de la criminalidad y de las institucionales de control desde la perspectiva de las víctimas, principalmente liderados por LACSO. Sin embargo, un estudio más amplio se alcanzó con la Encuesta de Victimización y Percepción del Sistema Penal adelantada por Conarepol-INE 2006, sobre siete mil hogares.

## Cuadro 7

### ¿Cuáles son los delitos y magnitudes que contaron las víctimas en 2006?

| Tasa de victimización a escala nacional por cada 100.000 habitantes |         |       |       |                                |          |
|---|---------|-------|-------|--------------------------------|----------|
| Delitos   | Tasa    | %     | CV    | Intervalos de confianza al 95% |          |
|   |         |       |       | LI                             | LS       |
| Robo  | 3881,59 | 41,1  | 6,20  | 3.410,14                       | 4.353,04 |
| Hurto   | 2057,92 | 26,7  | 9,88  | 1.659,46                       | 2.456,38 |
| Corrupción (Matraca)  | 1210,88 | 11,2  | 32,70 | 434,83                         | 1.986,93 |
| Amenazas  | 889,22  | 9,6   | 15,86 | 612,85                         | 1.165,58 |
| Lesiones Personales   | 434,54  | 5,2   | 12,87 | 324,95                         | 544,13   |
| Estafa  | 203,04  | 1,9   | 19,36 | 126,02                         | 280,07   |
| Agresiones u Ofensas Sexuales                                       | 91,98   | 1,6   | 28,89 | 39,89                          | 144,08   |
| Privación de Libertad   | 75,43   | 0,9   | 25,06 | 38,38                          | 112,47   |
| Extorsión   | 54,05   | 0,6   | 42,84 | 8,67                           | 99,44    |
| Homicidio   | 49,60   | 0,5   | 36,50 | 14,12                          | 85,08    |
| Secuestro   | 38,22   | 0,3   | 48,25 | 2,08                           | 74,37    |
| Total   | 8986,48 | 100,0 | 6,45  |                                |          |

Fuente: Conarepol, encuesta de victimización 2006.

### La verdadera victimización o para muestra un botón: El secuestro

La encuesta oficial permitió corroborar la tasa de *homicidios* de 49,6 hpcmh reportada oficialmente<sup>22</sup>, pero en los datos de la encuesta de victimización oficial la tasa de *secuestro* resultó muchísimo más alta (38,22) que la conocida oficialmente, una veintena de veces más. Cuando se presentaron los resultados de la encuesta 2006, era asombroso suponer que el volumen de

<sup>22</sup> Aunque deba advertirse que dado que el registro oficial de homicidios es un dato con un alto valor no se acostumbra emplear encuestas de victimización para registrarlos.

secuestros conocidos por el sistema penal, que oscilaba durante todos esos años entre 200 y 450, pudiere arrojar una cifra de casi 8.000 casos, principalmente de la modalidad de muy corta permanencia denominado *secuestro express*. Esta tremenda disparidad que sugiere que apenas el 5% de los secuestros son conocidos, advierte la importancia del *conocimiento* de la realidad para formular la política pública. En el secuestro se atiende a un delito violento que arriesga la vida e integridad física, moral y emocional, además de afectar la libertad, el patrimonio y otros derechos. La mayor preocupación es que en los datos oficiales la figuración del *secuestro* tanto en el ámbito policial, fiscal, judicial o penitenciario sea tan pequeña, que lleva a concluir que el margen de impunidad es enorme.

Se trata de un dato para articular una política penal de prevención y control en materia de secuestro que se ha quedado en el dictado de leyes penales que creen que aumentando las penas o “congelando los bienes de las víctimas” se evitará el *secuestro*, cuando lo razonable es comprender que si un delito es frecuente, extorsivo, violento y oculto, pocas veces denunciado por temor, menos lo será si se le “congelan” las cuentas y los bienes a las víctimas para que no paguen el rescate. En esa línea punitivista, en 2005 se dictó la *Ley contra delincuencia organizada* y con la *Reforma Parcial del Código Penal 2005* también se agravó este delito, el resultado ha sido contribuir al desmontaje del sistema normativo penal, debilitando garantías, no mejorando en nada la situación, peor aún, agravándola al aumentar la violencia del sistema penal y aupar desviaciones policiales en un delito que las estimula.

Agotar la función simbólica de la ley penal, dictando leyes más punitivas y torpes, genera menos confianza pública, más corrupción policial y más victimización por secuestros.

En todos los ámbitos de la vida y durante la del Estado, para sus políticas públicas, el *conocimiento* es fundamental, la comprensión mucho mejor, como dice Fromm para querer hay

que conocer. Si no se sabe lo que realmente sucede, más allá de lugares comunes, especulaciones mediáticas o el dicho de falsos expertos o de agentes oficiales insensatos, menos se podrá articular una política. Se podrán ensayar ideas sueltas, quizás algunas ingeniosas, pero sin *evidencias* tomadas rigurosamente del estudio de la realidad controlada por métodos validados. Lo más probable es que se malgasten esfuerzos, a veces incluso, contrarios a las muy buenas intenciones que animan a las agencias gubernamentales.

Muy probable es también que sin conocimiento, gobiernen los prejuicios, las falsas creencias, las doctrinas del dominante que se transfieren al dominado para perpetuarse, la confusión que permita ganar prebendas particulares y los desatinos. Un ejemplo probado ha sido la “guerra contra las drogas”. La ideología de la dominación se encargó de hacerle creer a la gente que el problema de la violencia emerge de “las drogas”, convirtiéndolas en seres animados y demoníacos con capacidad suficiente para arrasar con sociedades, mientras al aparato de control penal depredador, oculta las raíces estructurales de la violencia y aprovecha la gran excusa para desviar el curso de la justicia y perseguir lo no relevante, mientras desatiende las verdaderas causas de la violencia y sus perversos efectos en la victimización, odios, dolor y costos humanos.

Ya más conscientes de la importancia de las *encuestas de victimización* para comprender las dificultades del comportamiento de la delincuencia y de los procesos de prevención y control adelantados por las agencias del sistema penal, en 2009 se replicó un nuevo estudio oficial desde el CNSP, elaborado por el INE, sobre un universo más amplio de veinte mil hogares, que fue publicado en 2010<sup>23</sup>. Abarcó diversos dominios territoria-

les conforme al tamaño de las ciudades y su ubicación geopolítica incluyendo la región capital y las fronteras. Compuesto por más de ochenta preguntas se dividió en dos grandes campos de indagación: *victimización* y *percepción del comportamiento del sistema penal*. Sus resultados constituyen un valioso aporte que permite ir montando las piezas de la comprensión de lo que realmente acontece con los procesos de criminalización y control y cómo comprenderlos mejor para adelantar políticas basadas en el dato real, en *evidencias*.

### Cuadro 8

**Encuesta de Victimización Venezuela 2009**  
Tasa de ocurrencia de delitos por cien mil habitantes

| Delitos             | Total     | Tasa     |
|---------------------|-----------|----------|
| Homicidio           | 21.132    | 75,08    |
| Amenaza             | 135.691   | 482,10   |
| Lesiones personales | 76.602    | 272,16   |
| Abuso sexual        | 9.205     | 32,70    |
| Robo                | 1.428.612 | 5.075,78 |
| Secuestro           | 26.873    | 95,48    |
| Extorsión           | 19.934    | 70,82    |
| Corrupción          | 49.353    | 175,35   |
| Hurto               | 488.013   | 1.733,89 |
| Estafa              | 109.038   | 387,41   |
| Total               | 2.364.452 | 8.400,78 |

Fuente: Tomado de ENVPC 2009 p.67.

Sin embargo, los resultados de esa Encuesta, al menos para el caso de los homicidios generaron dudas muy razonables y discrepancias sobre su validez, pues veintiún mil homicidios es una cifra difícil de creer, que contrasta con el dato oficial empleado para el Plan Bicentenario de Seguridad implantado desde marzo de 2010, según el cual, en 2008 hubo en Venezuela 14.589 homicidios y en 2009, 13.985, cifras calcadas de la data oficial más consolidada con que cuenta el país que es la del CICPC.

<sup>23</sup> Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Seguridad Ciudadana 2009 (ENVPC-2009). Mayo, 2010. Instituto Nacional de Estadística y Consejo Nacional de Seguridad y Prevención, bajo la coordinación técnica del profesor Luis Gerardo Gabaldón.

La discrepancia de la cifra es alta y es comprensible que sea más próxima a la realidad la documentada por el CICPC que la calculada por la Encuesta de Victimización, dado que el dato sobre ocurrencia homicida es uno de los pocos datos criminales oficiales con alta fiabilidad (dato duro). Sin embargo, otras informaciones de estudios académicos han documentado con metodologías rigurosas de recolección de información, cifras intermedias más creíbles, 16.047 en 2009 y 17.600 para 2010 (Lacso-Observatorio Venezolano de Violencia)<sup>24</sup>.

Sin embargo, a pesar de estas advertencias, no puede observarse el ritmo de la tendencia que viene marcando la *violencia delictiva*, más acentuada, desde los 90, en delitos de violencia cotidiana, que en casos de homicidios donde muestra un alza sostenida desde los 80 con indicadores muy elevados, incluso en comparación con otros países de la región.

**Cuadro 9**

**Delitos violentos con tendencias alcistas acentuadas (sin homicidios)**

| DELITOS       |               | 1995   | 1999   | 2002   | 2003   | 2005   | 2006   | 2008   |
|---------------|---------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Robo de autos | N° de Delitos | 17.641 | 21.018 | 29.280 | 32.864 | 21.547 | 22.961 | 30.194 |
|               | Tasa (pcmh)   | 97     | 116    | 126    | 141    | 93     | 85     | 108    |

<sup>24</sup> Por otro lado, se ha dudado del rigor conceptual para precalificar o no como homicidio un determinado evento de muerte dolosa o culposa e incluirla o no en los homicidios violentos. De allí la importancia de generar dentro de la política pública una instancia oficial que procese los datos con los conceptos y controles necesarios. Sería, por ejemplo, un valioso aporte para la División de Estadística del CICPC, pero a la vez, también tendría que articularse mejor el desarrollo de la excelente iniciativa de la Sala Situacional que monitorea desde el MPPRIJ el acontecer delictivo y del sistema penal. Ello evitará tanta discrepancia de difícil solución, como sucede con algunos centros que procesan valiosa información como el Centro para la Paz de la Universidad Central de Venezuela y ONGs como Provea que produce un informe anual sobre las violaciones a diversos derechos, los cuales incluyen dentro de las cifras de homicidios violentos a los casos conocidos como "resistencias a la autoridad". Sin embargo, aunque debido a las dificultades para establecer adecuadamente tales conceptos penales y el registro realizado preliminarmente por los datos estadísticos del CICPC, puede suceder un margen de error desconocido que suponga que la cifra es mayor a la reportada, no parece razonable incluir en "homicidios" los supuestos de "resistencia a la autoridad" ubicadas en otro Título del Código Penal que está asociado a formas de *desacato*, empleadas por las policías.

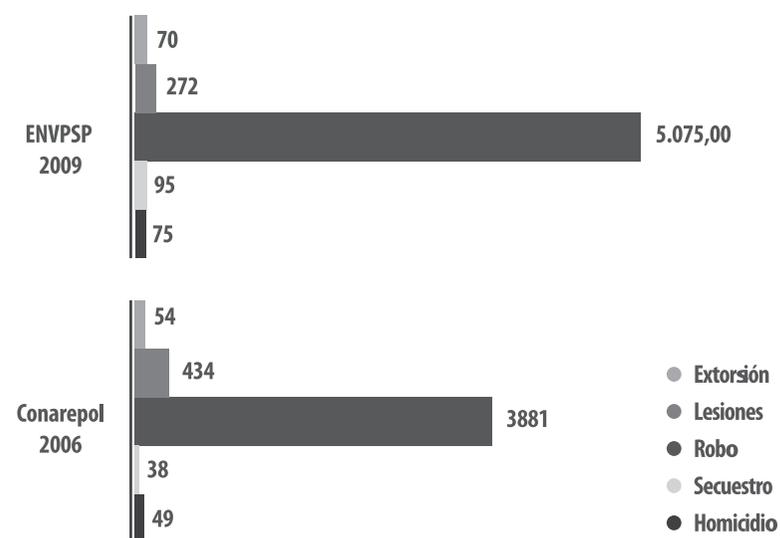
|                        |               |       |       |       |       |       |     |       |
|------------------------|---------------|-------|-------|-------|-------|-------|-----|-------|
| Extorsión              | N° de Delitos | 132   | 117   | 245   | 263   | 323   | —   | 533   |
|                        | Tasa (pcmh)   | 0.7   | 0.6   | 1     | 1     | 1     | —   | 1,9   |
| Secuestro              | N° de Delitos | 51    | 44    | 179   | 277   | 204   | 232 | 391   |
|                        | Tasa (pcmh)   | 0.2   | 0.2   | 0.7   | 1     | 0.8   | 0.9 | 1,4   |
| Porte ilícito de armas | N° de Delitos | 1.467 | 1.102 | 2.220 | 2.428 | 2.329 | —   | 3.886 |
|                        | Tasa (pcmh)   | 8     | 6     | 10    | 10    | 10    | —   | 13,9  |

*Elaboración y cálculos de Sistemas Penales sobre data bruta de CICPC. En Rosales (Bases de un modelo de seguridad para la reducción de la violencia delictiva en Venezuela, ILDIS, 2007 con actualización de 2008).*

Es significativo que esta alza de la tasa de delitos violentos se observa aún en las cifras oficiales que en algunas de las categorías seleccionadas tiene cifras negras escandalosas, como sucede con el secuestro. De seguidas, se realiza este análisis basado en los datos aportados por las propias víctimas de delitos según las dos encuestas de victimización, adelantadas por el Gobierno Nacional, para los años 2006 y 2009. (Gráfico 10)

**Gráfico 10**

**Encuestas de victimización**  
Delitos violentos observados en 2006 y 2009



Salvo en el caso de *lesiones* —que disminuye en contrapartida al aumento de los homicidios— todos los demás delitos observados (*homicidio, robo, secuestro, extorsión*) elevan sus tasas entre 2006 y 2009, según los datos de las dos rigurosas encuestas oficiales de victimización.

En general, los datos delictivos de la encuesta de victimización 2009 son bastante acentuados, pero independientemente de que estén por encima de la ocurrencia real que, sólo el cruce con otros estudios y procesamientos pudiere arrojar, lo cierto es que la *impunidad* es enorme también en otros delitos no violentos, como la corrupción, pero que tiene un impacto muy negativo en el aumento de la inseguridad ciudadana pues revela la ausencia o fallas graves del Estado de Derecho, el nefasto mensaje de desapego a la norma y el irrespeto al patrimonio de todos, común, a lo que es público. El indicador sobre corrupción de la Encuesta 2009 se remonta a una tasa de 175 pcmh, siendo que, aunque se trata de un atentado contra el patrimonio público, sólo toca la victimización en modalidades específicas como la concusión y otras modalidades funcionariales de extorsión, denominada coloquialmente “matraca” y ligada a desviaciones policiales.

Sin embargo, un análisis de algunos datos de la Encuesta 2009 sirve para contrastar ocurrencia delictiva, demandas sociales y percepción de la comunidad, útil para la reorientación de la política pública:

- › La comunidad desconfía del sistema penal. Es difícil superar la baja tasa de denuncias sólo con campañas sino hay al menos un margen básico de resolución oportuna y razonable de la conflictividad penal más perniciosa.
- › Seguridad *situacional*<sup>25</sup>: El espacio urbano público es percibido como más inseguro, incluso en los transportes públicos a

pesar de legislación penal más represiva desde 2000<sup>26</sup> para perseguir delitos cotidianos en la ciudad pues, tener ley sin aplicación es peor que no tenerla, no convence a nadie, aumenta la desconfianza y deslegitima al Estado.

- › La comunidad no tiene la percepción que se dice tiene. Siendo así que no cree que los inmigrantes, los indocumentados, la droga, ni tan siquiera las armas, sean las responsables directas de los elevados índices de inseguridad. Tampoco cree que sean los medios de comunicación los que exageran al escandalizar la violencia.

Contra la idea generalizada de que la población está armada, la encuesta revela que sólo un dos por ciento dice portarlas, mientras un 97 por ciento, afirma que no. De ser éste un dato real, un dos por ciento de la población sería responsable de la creencia de la difusión armada entre la población civil que podría generar la persecución penal de la comunidad “por estar armada”. Pareciera que un grupo menor es el que amenaza al conjunto por lo que la política de control de armas debería considerar acciones específicas para estos grupos y para la colectividad, sólo políticas y controles preventivos, no represivos.

- › En cambio, la comunidad aspira a soluciones objetivas, aunque situacionales, como mayor presencia policial (patrullaje, módulos). Es comprensible que las carencias de una profunda cultura ciudadana y el miedo exacerbado muchas veces por los medios masivos (dimensión subjetiva de la seguridad) conduzcan a solicitar sólo “prevención situacional” como sucede en toda la región repleta de prevención y

cotidiana son sumamente elevadas. El error consiste no en desplegar dispositivos de prevención y seguridad situacional, sino en emplearlos como principales y prioritarios en las políticas de seguridad, debido a que su capacidad *aislada* para reducir el delito es muy limitada y costosa.

<sup>26</sup> Pequeña Reforma al Código Penal 2000 para aumentar penas a robos a taxis y transportes públicos y Ley Penal Especial dictada en 2001 sobre robo y hurto de vehículos.

controles situacionales, pues hay que protegerles y como les cuesta entender las causas y las complejidades del fenómeno, reclaman presencia policial.

- › 70 por ciento no confía en el sistema de justicia, similar porcentaje que los asuntos no denunciados (68,57 %).
- › Sin embargo, para el delito de secuestro (26.873), un dato que cuestiona la operatividad del sistema penal y su capacidad para proveer acceso a la justicia, apunta que 56% de los casos reporta haber denunciado (14.000), lo que sugiere un alto volumen de secuestros que no se atendieron no por falta de denuncia –lo cual también sucede– sino por desatención del sistema penal. Aún suponiendo distorsión en la cifra, los casos documentados como secuestro en el sistema son exiguos (nunca más de 700), no así la percepción generalizada que teme por los secuestros.
- › La percepción sobre la inseguridad es muy grave, 61 % o grave, 33%.
- › El aspecto central de la percepción colectiva sobre el sistema penal es la carencia de presencia del Estado, más débil paradójicamente en las ciudades más grandes y en el Área Metropolitana porque han perdido su calidad de ciudad, deja de ser percibido como lugar común de encuentro donde su razón de ser es estar y sentirse más protegido<sup>27</sup>.

En definitiva, no se supera esta crisis sin proveer acceso a la justicia y la reconducción coherente de las políticas de criminalización que sólo una política de Estado podría aportar y que sin duda no está ligada al *eficientismo numérico* de las agencias de control, que a veces suponen que al mostrar “más casos, más incautaciones o más detenciones” están cumpliendo sus roles,

sino que debe reconducirse hacia el *establecimiento de prioridades* y el *aumento de las garantías* porque es más eficaz el sistema penal más garantista que atiende prioridades y se concentra en lo importante.

---

<sup>27</sup> Rosales, Elsie (2010). *Sistema penal, seguridad ciudadana y policía en las metrópolis*. Venezuela y el contexto regional. Espacio Abierto, vol. 19, núm. 2, abril-junio, pp. 273-295. Asociación Venezolana de Sociología, Venezuela.

#### 4. LOS EXTRAVÍOS DEL SISTEMA PENAL: POLICÍA, MINISTERIO PÚBLICO, JUZGADOS Y CÁRCELES

Analizar las tasas de ocurrencia delictiva que reportan las víctimas en comparación con los procesos de criminalización del sistema penal expresados en los datos policiales, del Ministerio Público y de la cárcel, inferen el extravío del sistema penal e indican cuán desorientado está al dejar impunidad en lo más relevante y perseguir como prioridad otros asuntos no tan prioritarios. De modo que la distorsión opera a varias escalas y con efectos erráticos cruzados en desmedro de su función de garantía de los derechos expuestos ante la victimización real o potencial y el deber de tutela de derechos que debe a la comunidad la política penal.

La *policación de la justicia* es recreada por los extravíos que reproduce cada una de las instancias del sistema penal, así sucede con las leyes penales punitivistas dictadas por la AN, las políticas de persecución del importantísimo Ministerio Público, o la administración de justicia desorientada por muchas decisiones del TSJ, todo ello, deriva en efectos terribles que se observan muy gravemente en el sistema penitenciario.

## 5. POLÍTICA PENAL FUNDAMENTADA EN PRIORIDADES

Estas circunstancias colocan a la *política penal posible* en la responsabilidad de tomar decisiones sobre como diría Ferrajoli, el inventor del Garantismo Penal: *¿qué perseguir?* (¿cuáles delitos?: Decisiones de la AN para dictar leyes penales; decisiones de la política pública para los planes de seguridad); *¿a quiénes perseguir?* (realización del principio de igualdad ante la ley, no por vulnerabilidad orientando las políticas de persecución en la operatividad penal de policía, Ministerio Público y justicia penal) y *¿cómo perseguir?* (*despolicación* de la justicia).

Una de las cuestiones tocadas en primer plano cuando se habla de *seguridad* es la reforma de la justicia y en particular, la reforma procesal. Se difunde de modo superficial que la reforma procesal al incidir sobre la impunidad, incide a la vez sobre la inseguridad, se olvida la dimensión subjetiva de la seguridad y por el contrario, si bien amerita políticas específicas, cómo la reforma penal puede incidir en el aumento de la confianza institucional, pero también en la desconfianza. Aún admitiendo alguna relación entre estas variables, la simplificación del problema conlleva a su ocultamiento y al hallazgo de un culpable fácil de imputar: la reforma procesal. Ello ha conducido a reformas legales contradictorias al modelo que obstaculizan su ya difícil implantación (en el caso venezolano cinco reformas al COPP, la más grave en 2001).

La imputación a la reforma procesal de los males en seguridad pasó así perversamente a los predios del sistema judicial bajo el prejuicio del *eficientismo penal*, al extremo de llegarse a plantear que el problema de la reforma procesal penal ha sido su talante garantista que supuestamente devino en “hipergarantismo”, cuando en realidad lo que ha sucedido es mayor arbitrariedad y punitivismo. Semejante falacia sólo se explica por la supervivencia de componentes de cultura autoritaria y antidemocrática que aún se manifiestan en todo el planeta y en la región, que junto a otras actitudes igualmente antidemocráticas, obran para achacarle al sistema de justicia los extravíos del sistema penal donde la ausencia de prevención, de políticas, y la expansión del *Estado policial*, con leyes y jurisprudencia punitivistas son las variables más determinantes en la connivencia del aumento de la violencia general, de la delictiva en particular y de la propiamente institucional manifestada en los delitos y abusos cometidos por agentes de seguridad del Estado, con graves saldos humanos en toda la región.

El problema significativo es que incluso el *efecto simbólico* del sistema penal (no que actúe en todos los casos pero sí que valide la expectativa pública de que actuará haciendo lo más racionalmente posible en un porcentaje significativo de casos) se desborda si lo que conoce no es lo más prioritario, la clientela de ingreso son los pobres y, cuando se les victimiza, tienen menor chance de acceder a la justicia.

Para ello, la política penal es crucial y tampoco superaría la falla si sólo se queda en lo *tecnológico y no es crítica*, quizás así puede mejorar un poco el sistema penal, pero no lo reconduciría en términos políticamente comprometidos para revertir el coste de la intervención de variables más complejas que interfieren (la desigualdad, la negación estructural del acceso a los derechos, entre ellos a la justicia, etc.)

En definitiva, *la política penal y la necesidad de establecer prioridades* exige que si la violencia delictiva en ciertos delitos que están atacando a la comunidad es la prioridad, debe corregirse el avocamiento del sistema hacia otras categorías delictivas, tal y como sucede con la política antidrogas.

Esta afirmación encuentra explicaciones incluso en la cultura corporativa de los operadores de la justicia, por ejemplo, en la policía, que ejerce predominio sobre lo que se investiga y selecciona el sistema, y que se liga con otros procesos históricos complejos que ha padecido la policía y la comunidad y que están en camino de superación; procesos sufridos en la región y que ha heredado Venezuela, iniciados desde Gómez con la militarización de la policía y la simultánea militarización y policia-ción de la comunidad.

Así para evaluar el desempeño policial, desde Conarepol 2006 se indagó acerca de la subcultura policial mediante un estudio de percepción policial donde los funcionarios venezolanos daban cuenta de sus prioridades de intervención. Resultó paradigmático observar cómo en un país con una altísima tasa de homicidios, la prioridad policial haya sido la cuestión de las drogas y no cuidar la vida, cuidar la integridad de las personas.

**Cuadro 10**  
**Prioridad para la intervención policial (%)**  
**según auto-percepción de los agentes**

|                              | <b>Policía</b> | <b>Guardia Nacional</b> |
|------------------------------|----------------|-------------------------|
| Violencia interpersonal      | 28,7           | 12,8                    |
| Despojo propiedad privada    | 15,3           | 8,9                     |
| Conductas desordenadas       | 11,2           | 6,5                     |
| Daños a la propiedad pública | 12,1           | 8,7                     |
| Tráfico-consumo de drogas    | 56,2           | 70,1                    |
| Manifestaciones públicas     | 13,5           | 11,1                    |
| Desperdicios-contaminación   | 6,9            | 7,0                     |
| Tránsito automotor           | 7,4            | 5,2                     |

Fuente: Conarepol, 2006: *Visión de las policías sobre su función y desempeño*. Monsalve p.277

El 60 y 70% de prioridad dado al combate antidrogas también es lo que explica por qué en los barrios pobres, mueren transeúntes y hasta niños dentro de sus humildes casas como saldo de balas perdidas en persecuciones de la policía a bandas delictivas.

En conclusión, una regla importante de los sistemas penales es que sólo deben intervenir cuando se ha agotado todas las vías de resolución, porque su intervención es dolorosa y muy costosa en términos humanos y usualmente trae efectos colaterales indeseables; por ello, para ser eficaz debe atender prioridades y no pretender resolver todo mediante leyes penales como equivocadamente marca la tendencia legislativa cuando en todas las leyes, sea cual sea su naturaleza y cometido, se incluye figuras delictivas, expandiendo la criminalización a todo, criminalizando a la comunidad, hasta alcanzar los rincones de la vida humana y social. Cuando en definitiva, esa orquesta legal de más de mil tipos penales dispersos en más de cien leyes, se reduce a no más de 30 ó 40 figuras penales: la *hiperinflación penal* hace más equivoco al sistema penal, no sólo deteriora la seguridad jurídica como manifestación de la legalidad, sino que acentúa su extravío en prohibicionismos y abusos.

## 6. IMPACTO SOBRE LA PRISIÓN DE LOS EXTRAVÍOS DEL SISTEMA PENAL

Los equívocos de las *políticas de criminalización*, mostrada específicamente en cuestiones concretas como “las prioridades de intervención policial”, tienen un impacto severo en la consolidación de una suerte de maquinaria injusta del sistema penal que se desborda en la prisión y que se ha observado concretamente en los datos de encarcelamiento, realizado por un estudio tanto venezolano cubano en 2005, como replicado actualmente por el MPPIJ mediante el Consejo Superior Penitenciario.

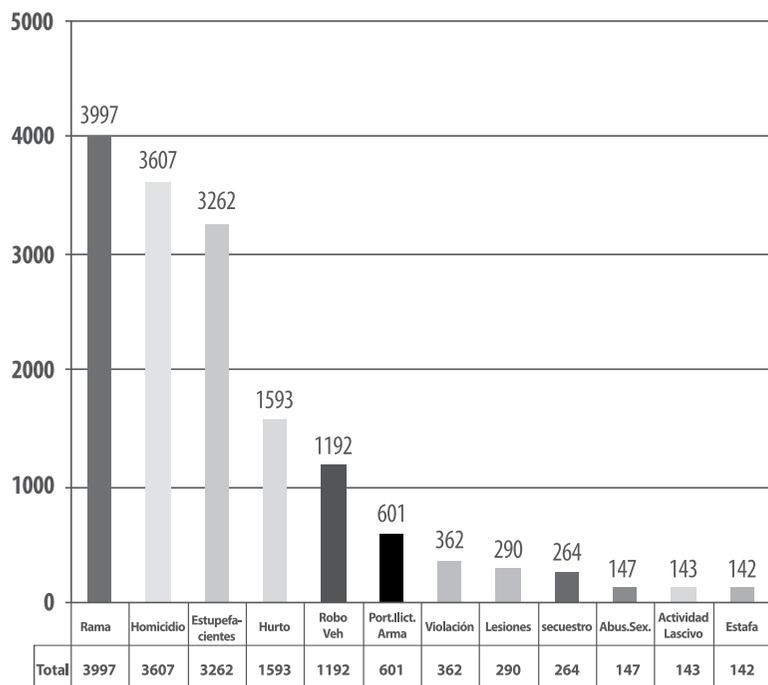
Cuadro 11

| Delitos más relevantes | Jóvenes | %    | Adultos | %    | Total |
|------------------------|---------|------|---------|------|-------|
| Homicidio              | 2 231   | 61,8 | 1 323   | 36,6 | 3 607 |
| RAMA                   | 2 933   | 73,3 | 1 017   | 25,4 | 3 997 |
| Estupefacientes        | 1 284   | 35,4 | 1 945   | 53,6 | 3 622 |
| Hurto                  | 1 050   | 65,9 | 529     | 33,2 | 1 593 |
| Robo de Vehículo       | 910     | 76,3 | 269     | 22,5 | 1 192 |

Fuente: Ministerio de Interior y Justicia (2005). Situación actual del sistema penitenciario venezolano: Resultados del diagnóstico realizado por un equipo interdisciplinario venezolano-cubano.

**Gráfico 11**

**Población penitenciaria a escala nacional por tipo de delito, 2005**



Cuando se analice la población encarcelada actual según delitos, se confirmará cómo se ha consolidado la prioridad de la persecución antidrogas, dirigida primordialmente contra el menudeo de las drogas, pequeños distribuidores, poseedores que incluyen consumidores (el consumo formalmente no es delito, pero igualmente sufre el rigor punitivo) que opera en los barrios populares, mientras que la violencia cotidiana que agobia a la comunidad con homicidios, robos, secuestros y extorsiones, no tiene igual fuerza para el sistema penal a pesar de los datos objetivos sobre violencia mostrados en la elevada tasa de homicidios, así como tampoco lo tiene el clamor popular que se infiere de las encuestas de victimización.

La violencia delictiva en Venezuela sí es un mal muy significativo reconocido con honestidad abierta y oficialmente, tal y como reseñan los medios que el Ministro del área expuso en la presentación de su Informe Anual 2010: Venezuela registró una tasa de 48 homicidios por cada 100.000 habitantes en el 2010, dijo ayer el ministro de Interior, Tareck El Aissami, lo cual lo convierte en el país más violento de América, en tanto opositores y ONG afirman que la cifra sería incluso más alta. “La tasa es de 48 homicidios por cada 100.000 habitantes y sigue siendo una tasa muy alta. Esa es la verdad”, admitió El Aissami, respondiendo preguntas de los diputados en el Parlamento<sup>28</sup>.

Por su parte, los datos penitenciarios más recientes completos y rigurosos han sido los generados por la encuesta sociodemográfica adelantada oficialmente, sobre una muestra de 12.787 personas encarceladas de las más de 44.000 registradas para 2010, que dan cuenta del cada vez mayor posicionamiento, desde los años 80, de la cuestión de las drogas en el sistema penal, esto es que actualmente ocupa el segundo lugar, después de los robos (primer lugar) y antes de los homicidios (tercer lugar), mientras que durante los 80 cuando comenzó su atención prioritaria, se ubicaba en el tercer lugar. Posición igualmente histórica si se considera que los primeros cuatro puestos durante todo el siglo correspondían a homicidios, lesiones y robos y en un lejano cuarto lugar, a agresiones sexuales, todos delitos de violencia cotidiana lesivos en diversas magnitudes de la integridad personal o la vida.

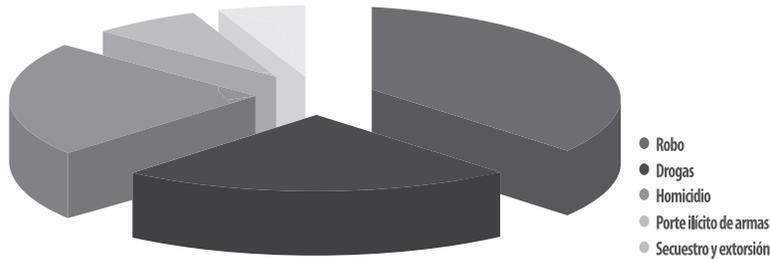
<sup>28</sup> <http://www.forodecostarica.com/politica-y-eventos-mundiales/59058-venezuela-bate-nivel-de-violencia-con-48-homicidios-por-cada-100.000-habitantes.html>

**Cuadro 12.**

**Población encarcelada. Delitos más frecuentes 2010**

| Delito                 | frecuencia |
|------------------------|------------|
| Robo                   | 14142      |
| Drogas                 | 9317       |
| Homicidios             | 9038       |
| Porte ilícito de armas | 2925       |
| Extorsión y secuestro  | 2330       |

**Gráfico 13**



Fuente: *Sistemas Penales sobre datos del Estudio sociodemográfico de la población privada de libertad 2010-11. Consejo Superior Penitenciario. Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores y de Justicia. p. 60.*

Cada dato o tendencia marca la realidad de un sistema penal que no apunta a las *prioridades* que exigiría si su actividad se *ciñera a las magnitudes objetivas de la violencia, sino que su extravío depende de procesos de selectividad primaria o secundaria* que desordenadamente se emprenden con toda clase de motivos tales como populismo o demagogia punitivista, desorientación de las políticas penales, subculturas autoritarias infiltradas en la racionalidad del sistema penal, directrices foráneas, falsas creencias, construcción de miedos, influjo mediático y simplismo en la apreciación de fenómenos complejos. Todo lo cual arroja el consabido costo en términos de elevación de la violencia intrínseca del sistema penal, lesión de derechos humanos, desatención de áreas más prioritarias como sería la respuesta temprana y certera (verdadero acceso a la justicia) ante la gravísima violencia delictiva cotidiana principalmente configurada por

delitos de homicidio, lesiones, robo y extorsión; y en general, la no atención inteligente de lo que se debería conforme a las demandas sociales.

**DOS EJEMPLOS BASADOS EN PATRONES DE CRIMINALIZACIÓN GROTESCOS:**

**La criminalización de la mujer en materia de drogas y la criminalización del varón en casos de violencia de género**

Los dos patrones que se muestran, persiguen explicar cómo los extravíos del sistema penal se deben a patrones históricos como la selectividad por la vulnerabilidad, pero también a patrones concretos y emergentes en los procesos de criminalización, que pueden aumentar las distorsiones del sistema. Todas las variables, unas más significativas que otras, deben considerarse ponderadamente para corregir las desviaciones del sistema penal.

Para ello, se han elegido dos situaciones concretas que padece Venezuela en la actualidad: La primera deriva del proceso más emblemático y complejo que agobia el comportamiento del sistema penal contemporáneo que es la *criminalización por drogas*, que incluye un patrón perturbador más concreto que consiste en la *criminalización de la mujer vinculada a estos delitos* y que expresa una forma concreta de discriminación por género, que en el ámbito penal muestra una de sus expresiones más duras e injustas, pues si es cierto que toda la población, pero en particular, la más vulnerable, es criminalizada por este delito, las mujeres están prácticamente excluidas del aparato penal e históricamente no ocupan ni 3% de los casos, ni de la población encarcelada. Sin embargo, de toda la población femenina encarcelada, 97% lo está por drogas, y no precisamente por ser las que manejan el perverso negocio, sino por una subordinación que las relega a una posición más denigrada dentro de las dinámicas de esos delitos.

De esta forma, la distorsión de los sistemas penales contemporáneos en materia de drogas ha sido el modelo *más grave y*

*sistemático de lesión institucional de derechos humanos*, sin embargo, a fines ilustrativos, se ha elegido un patrón más circunscrito dentro de la matriz de criminalización generalizada por drogas, para comprender también esos patrones más pequeños y concretos, observado en la *criminalización de la mujer por drogas*, como un caso concreto de discriminación por género, que aglutina casi todo el universo de criminalización femenina y de su encarcelamiento. Ante esta situación que se extiende por todo el continente, en Ecuador, hace 3 años se dictó un indulto general a la población en estas condiciones, que mejoró la condición de la mujer, en particular abarcó a las personas que habían violentado la integridad de sus cuerpos transportando sustancias prohibidas. El gobierno argumentó la lesión de derechos humanos como un supuesto de discriminación y lesión de los mismos.

En Venezuela, la tendencia sigue siendo al aumento de esta población femenina encarcelada. La interpretación cerrada que no reconoce principios constitucionales, ni penales, ni procesales, conduce a que muchos casos por drogas ilícitas suponen la negativa de formas alternas al encarcelamiento, sin que exista evidencia de que esto redunde en el control punitivo. Por el contrario, el narcotráfico ha aumentado en todas partes, sin que estas acciones lo hayan reducido.

El segundo patrón específico para mostrar distorsiones concretas, que complementan las *macrodistorsiones* del sistema penal, viene dado por otro supuesto de discriminación por género, en este caso masculino, en la aplicación de la legislación sobre *violencia contra la mujer* (2007). En la actualidad, las políticas de persecución penal han llevado al abuso de estos mecanismos de protección y responsabilidad, que podrían ser muy valiosos y progresistas si no se hubieren desfigurado en una fuente de abusos policiales y retaliaciones ligadas a una conflictividad ajena a los delitos de violencia contra la mujer, dentro del con-

texto de una relación de dominación y con fundamento en una discriminación por género. Los datos de una agencia clave del control penal, el Ministerio Público, dan cuenta de esta nueva distorsión reflejada en el surgimiento de un nuevo y concreto patrón de criminalización que distorsiona la aplicación de la legislación sobre violencia contra la mujer y que evidencia la hipótesis general de la *policación de la justicia*.

El comportamiento distorsionado del sistema penal en este patrón concreto, consiste en capturar y detener masivamente varones por *supuestos* delitos de violencia contra la mujer, para lo cual básicamente se aprovecha de la desnaturalización del concepto de *flagrancia* que incluye la ley para evitar la impunidad cuando el delito hubiere sido cometido en la intimidad del hogar, pero que la ley expande a fin de considerar la denuncia dada 24 horas después y no en la intimidad sino en cualquier lugar y circunstancia, tampoco cuando ya está cometido el delito o se acaba de cometer. Esta errónea cláusula legal ha dado pie a toda clase de abusos y a que, en diversas situaciones de conflictividad de cualquier carácter, vecinal, laboral, en la ciudad, por un accidente de tránsito o todo tipo de reclamo, haya habido abusos que se denuncian como casos de “violencia psicológica” y la policía acude con mayor rapidez de la acostumbrada, pues también se ha convertido en una fuente de corrupción policial.

Es obvia la distorsión enorme del sentido que debió animar esta legislación, pero que además conduce a que el esfuerzo del sistema penal vaya, desviadamente, reduciendo su capacidad de atender los gravísimos casos de verdadera violencia contra la mujer, cuya impunidad paradójicamente aumenta. Lo cual también se puede inferir al analizar el volumen enorme de *flagrancias* y lo reducido de los actos conclusivos, es decir, de cierre de las investigaciones penales que conduzca eventualmente a juzgamientos certeros.

## Las políticas de criminalización vistas desde el rol del Ministerio Público

Los extravíos de las políticas de criminalización se pueden constatar científicamente con los datos del Ministerio Público que, conforme a su protagonismo constitucional en la investigación criminal, tiene gran responsabilidad en las políticas de persecución penal, monopoliza la acción penal pública y dirige la investigación criminal de todos los casos penales de acción pública. De modo que lo que allí acontezca es crucial para el comportamiento de la justicia penal.

Lo clave es que el sistema penal muestra una enorme hiperactividad policial que se transfiere al Ministerio Público y colapsa su capacidad de investigación de lo más pernicioso, y que luego se va decantando vertiginosamente, mientras avanza hacia la justicia penal. De modo que casi toda esa hiperactividad se queda en los primeros pasos, en *las detenciones y en la investigación* que encarcela principalmente a procesados, cuyas detenciones pueden oscilar entre días y un año promedio, para luego diluirse en miles de sobreseimientos, que significan que no hubo delito o que la oportunidad de establecerlo caducó, a pesar de las prórrogas que recibe el despacho fiscal para investigar.

La justicia penal policIALIZADA se aprecia en 4 características y componentes clave:

- › Distorsiones en la persecución policial no necesariamente de lo más grave, pero sí suficiente como para perseguir a muchos con gran abuso.
- › En el lado más ancho del embudo, está la hiperactividad policial distorsionada, el volumen circulante de detenciones en comisarías y calabozos policiales es desconocido, pero seguramente enorme a juzgar por las tendencias al aumento de encarcelamiento que luego se decanta y transfiere a los 33 establecimientos penitenciarios.

- › Letargo de la *investigación penal* que hace que esa fase de la justicia penal sea la más ancha y extendida, pues además la inmensa mayoría de los casos terminan en sobreseimiento.
- › Muchas detenciones unidas a la prolongación de la fase de investigación, aumentan la población encarcelada pero en particular de procesados.

En términos generales, el sistema penal venezolano de las últimas décadas, conoce en promedio 220.000 de todo tipo de casos, no todos se remiten al Ministerio Público aunque legalmente debería ser así.

Sin embargo, si se atiende a la cifra del Ministerio Público según el Informe Anual de la Fiscal General de la República ante la Asamblea Nacional<sup>29</sup>, para 2010 hubo más de 500 mil asuntos conocidos, una cifra enorme, de los cuales, muchos son denuncias, aunque dentro de éstas, otras tantas no prosperaron, por ser falsas o injustificadas. Específicamente registró la enorme cifra de 632.843 denuncias y 102.553 flagrancias, aunque lo verdaderamente importante no es el gigantesco volumen, sino sobre qué delitos versa y si finalmente responden a una política de responsabilidad criminal que redunde en la responsabilidad ante el delito.

La importancia de las flagrancias se explica porque refiere mucho de la actividad del sistema penal a través de la policía, su acción en la calle que detiene y descubre presuntos delincuentes y por qué tipo de delitos lo hace. De modo que en Venezuela, a juzgar por los datos de 2010, el sistema penal captó casi 103 mil casos de flagrancias, en los cuales el delito supuestamente se estaba cometiendo o se acababa de cometer. Sería de esperar que las flagrancias sucedieran en los delitos

<sup>29</sup> [http://www.ministeriopublico.gob.ve/c/document\\_library/get\\_file?uuid=cd583d88-cf06-4b6a-830d-d540a56772ca&groupId=10136](http://www.ministeriopublico.gob.ve/c/document_library/get_file?uuid=cd583d88-cf06-4b6a-830d-d540a56772ca&groupId=10136)

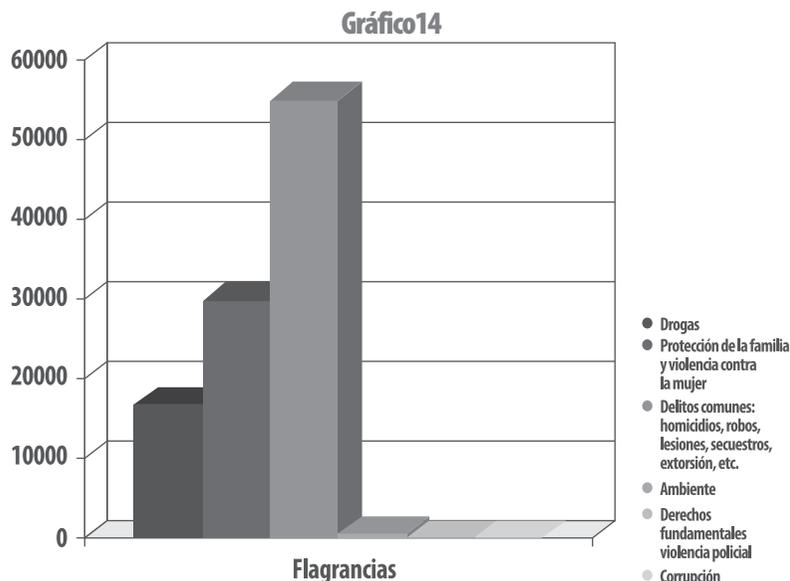
violentos que más acontecen, sin embargo, los datos oficiales cuentan otra realidad.

**Cuadro 13**

**Presentaciones ante los tribunales, hechas por fiscales, por aprehensiones flagrantes correspondientes al año 2010**

| Dirección de adscripción   | Cantidad |
|--|----------|
| Dirección contra las Drogas                                      | 16.799   |
| Dirección de Protección Integral de la Familia                   | 29.891   |
| Dirección de Delitos Comunes                                     | 55.064   |
| Dirección de Protección Integral del Ambiente y Delito Ambiental | 558      |
| Dirección de Protección de Derechos Fundamentales                | 18       |
| Dirección contra la Corrupción                                   | 223      |
| Total  | 102.553  |

Fuente: Dirección General de Actuación Procesal, Ministerio Público, Año 2010.



Siendo que bajo la denominación *delitos comunes* el Ministerio Público agrupa los delitos de violencia delictiva con mayores magnitudes en Venezuela, (homicidios, robos, lesiones, secuestros, extorsión, porte ilícito de armas, y casi toda la gama

de delitos ligados a la seguridad cotidiana) resulta sorprendente que éstos agrupen *sólo a la mitad de las flagrancias*, mientras es increíble que los casos de protección integral de la familia sean los siguientes. Básicamente Lopna y violencia contra la mujer, con 30 por ciento de todas las flagrancias, mientras “drogas” ocupa el tercer lugar, con el 16 por ciento, conservando su protagonismo histórico. Vemos así que aunque la mitad de las flagrancias sea por “LOPNA y violencia contra la mujer” entre otras conocidas por esta dirección especial, se verán como “drogas” más adelante, reporta el mayor número relativo de acusaciones.

A juzgar por estas cifras, el sistema penal sólo destinaría 50% de sus esfuerzos a la categoría que agrupa la variedad y magnitud más amplia y más grave de violencia delictiva, compuesta por homicidios, robos, secuestros, extorsiones y porte ilícito de armas, entre otros, sobre todo considerando que la ocurrencia homicida es una de las más altas del mundo (50 pcmh).

Otro dato que da cuenta del comportamiento del sistema penal es el volumen de “imputaciones” que realizó el Ministerio Público durante 2010 y que concretiza si encontró elementos para acusar y llevar a juicio el delito para establecer o no la responsabilidad penal.

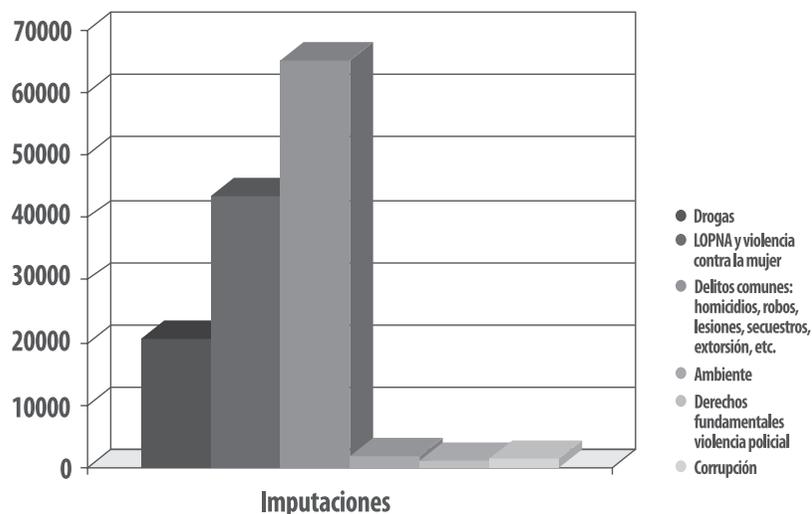
**Cuadro 14**

**Imputaciones realizadas por los fiscales del Ministerio Público durante el año 2010**

| Dirección de adscripción                                      | Cantidad |
|---|----------|
| Dirección contra las Drogas                                   | 20.737   |
| Dirección de Protección Integral de la Familia                | 43.560   |
| Dirección de Delitos Comunes                                  | 65.345   |
| Dirección de Defensa Integral del Ambiente y Delito Ambiental | 1.772    |
| Dirección de Protección de Derechos Fundamentales             | 1.012    |
| Dirección contra la Corrupción                                | 1.210    |
| Total:  | 133.636  |

Fuente: Dirección General de Actuación Procesal, Ministerio Público, Año 2010.

Gráfico 15



Es lógico que haya más *imputaciones* que *flagrancias*: 133.000 que representan 25% más. Una imputación consiste en proseguir una investigación criminal contra la persona identificada como presunta autora de un delito. La particularidad es que las imputaciones por drogas (20.737) y las realizadas por la LOPNA más violencia contra la mujer (43.760) suman casi la misma cantidad de todas las imputaciones del conjunto de todos los delitos comunes que refieren la gama más amplia de formas violentas cotidiana encabezadas por los homicidios (65.645). Salta a la vista que la *mitad de los esfuerzos*, ahora más concretos dentro de la investigación criminal porque aglutina todas las imputaciones (no sólo las flagrancias), lo absorben las “drogas” y los delitos de la competencia de la Dirección de Familia., cuya mayor parte la agrupan los de violencia contra la mujer.

Otro dato curioso del volumen de “imputaciones” son los mil asuntos de *violencia institucionalizada* que conocen las fiscalías de protección de *derechos fundamentales*, usualmente se trata de desviaciones policiales por violación de derechos humanos.

Este aumento de casos tramitados, se explicaría a raíz de una mayor atención institucional tras la detección de más de seis mil homicidios atribuibles a desviación policial durante los primeros seis años de la década 2000, según registró el Informe Anual del Ministerio Público 2006, documentados como “enfrentamientos o ajusticiamientos” con un total de 5.660 casos, 6.664 víctimas, es decir, 6664 presuntos homicidios que involucran a 6.312 funcionarios policiales<sup>30</sup>.

Estas cifras por si mismas van mostrando, no el comportamiento de la delincuencia, sino el del sistema penal y muy particularmente el de sus políticas. En un país que se desangra con la violencia cotidiana más característica de las grandes urbes de la región signadas por la desigualdad en medio de un flujo artificial de riqueza y tremendas debilidades de sus Estados de Derecho, la inversión de mayores esfuerzos del sistema penal se dirige a ámbitos que la política penal de turno decide como “prioritarios” como sucede con el fenómeno de las drogas desde los 80 y más tímidamente hoy, con los encarcelamientos en comisarías policiales debido a la distorsión de la aplicación de la emergente violencia contra la mujer, recreando graves distorsiones en el sistema que redundan en el abandono de la auténtica victimización, incluida la de la propia mujer víctima ante las formas más grotescas de tal violencia por género, que queda impune debido a la distracción del sistema penal en otros asuntos no tan graves.

En cuanto a *resultados* importantes, aunque parciales, durante la primera etapa que es la *fase de investigación*, el Informe Oficial 2010 del Ministerio Público documenta el enorme volumen de 615.877 egresos, con asuntos tanto procedentes de causas de 2010 como de años anteriores, de las cuales

<sup>30</sup> Informe Anual del Fiscal General de la República 2006, p. 360. Disponible: [http://www.ministeriopublico.gob.ve/c/document\\_library/get\\_file?p\\_l\\_id=34812&folderId=34537&name=DLFE-944.pdf](http://www.ministeriopublico.gob.ve/c/document_library/get_file?p_l_id=34812&folderId=34537&name=DLFE-944.pdf)

520.010 correspondieron a *actos conclusivos*, que son los actos mediante los cuales el Ministerio Público pone fin a la investigación criminal y pasa a dar una primera solución al asunto bien sea, mediante el *sobreseimiento* en el cual se establece principalmente que no hubo delito, el *archivo fiscal* según el cual se decide continuar la investigación si emergen nuevos elementos de convicción, o con la *acusación* que consagra el resultado de una investigación que postula que debe proseguirse razonablemente el juicio, porque da cuentas con evidencia para pretender el juzgamiento y eventual responsabilidad criminal.

**Cuadro 14**

**Actos Conclusivos del Ministerio Público durante el año 2010**

| Dirección de adscripción                                      | Cantidad |
|---|----------|
| Dirección contra las Drogas                                   | 17.715   |
| Dirección de Protección Integral de la Familia                | 88.187   |
| Dirección de Delitos Comunes                                  | 359.366  |
| Dirección de Defensa Integral del Ambiente y Delito Ambiental | 4.163    |
| Dirección de Protección de Derechos Fundamentales             | 23.945   |
| Dirección contra la Corrupción                                | 3.210    |
| Dirección de Fiscalías Superiores (UDIC)                      | 1.322    |
| Dirección de Fiscalías Superiores (Fiscalías Municipales)     | 486      |
| Dirección de Proyectos Especiales                             | 21.616   |
| Total   | 520.010  |

Fuente: Dirección de Planificación, Ministerio Público, Año 2010

Observar esta tabla de forma general conduciría a inferir que es más equilibrado el reparto de resultados, dado que lo más prioritario agrupado por la Dirección de Delitos Comunes, que tiene la mayor variedad de delitos, agrupa más de 60% de todo lo resuelto preliminarmente. Sin embargo, esta primera impresión se desvanece cuando se detalla de qué trata cada resultado. Cuestión que se verá al desagregar tres de los grupos: delitos comunes, drogas y el conjunto LOPNA–violencia contra la mujer.

**Contra las drogas**

Contra las drogas, durante el año 2010, hubo 17.715 egresos, distribuidos como se indica en el Cuadro 15.

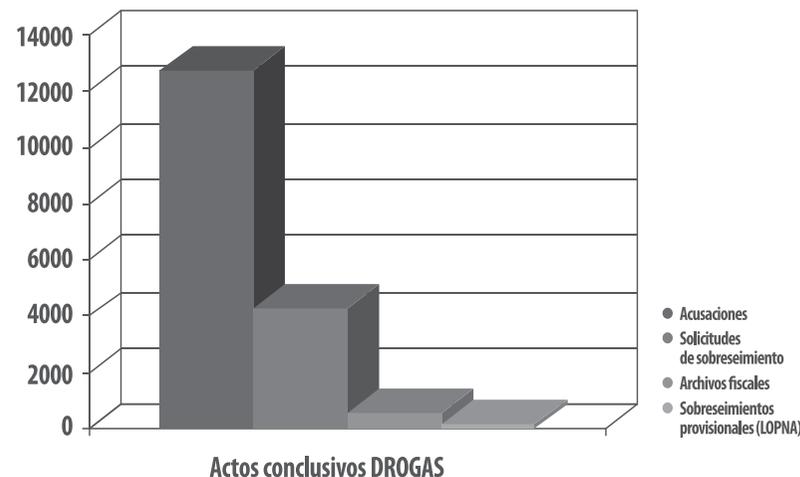
**Cuadro 15**

**Actos Conclusivos de los Fiscales del Ministerio Público en materia contra las drogas durante 2010**

| Variables                             | Cantidad |
|---------------------------------------|----------|
| Acusaciones                           | 12.725   |
| Solicitudes de sobreseimiento         | 4.292    |
| Decretos de archivo fiscal            | 535      |
| Sobreseimientos provisionales (LOPNA) | 163      |
| Total                                 | 17.715   |

Fuente: Dirección de Planificación, Ministerio Público, Año 2010.

**Gráfico 16**



Lo importante al observar este comportamiento en materia de drogas, es que a pesar de tratarse en su mayoría de casos de menor gravedad, dado que la inmensa mayoría de los casos se registra por posesión o por acciones de menudeo de los tóxicos ilegales, sin embargo, 70 % de estos casos, prosigue una acusación penal y es el único ámbito de la justicia donde sucede mayor número de condenas.

Lo más grave es que las modificaciones legales punitivistas en décadas anteriores llevaban a prisión miles de simples portadores, curiosos, consumidores y toda suerte de situaciones menores, mientras que después de las dos últimas leyes 2005 y 2010, se da un reacomodo del punitivismo en drogas y la criminalización más severa sucede por delitos menores dentro del comercio ilegal, básicamente transporte menor (mulas), ocultamiento (da para todo?) y distribución (buhonería) propia de los eslabones más débiles de la cadena.

Acciones muy asociadas a las personas más vulnerables que son capturadas en los barrios pobres y a quienes no sólo se les captura, procesa y condena, sino que a ello se une que la jurisprudencia del TSJ (consideración del tráfico como delito de lesa humanidad) dictaminó la proscripción del juzgamiento en libertad y de alternativas a la prisión con lo cual se les recluye inexorablemente. Esta específica transmutación de los delitos sobre drogas no considerados de lesa humanidad (posesión) hacia los sí considerados (tráfico aunque sea mínimo, menudeo o microtráfico, *narcomulas*) constituye la dinámica por la cual se explica cómo cada vez aumenta más la población encarcelada por drogas, dado que la misma población penal que a duras penas después de años logró contar con formas alternas, ahora no puede. Exactamente lo contrario a lo que hizo Ecuador hace casi 2 años cuando liberó a todas las mal llamadas “narcomulas” al entender el drama social que esta situación representaba.

### **Violencia contra la mujer y familia**

La Dirección de Protección Integral de la Familia, reportó 157.187 egresos, aunque por la amplitud de la materia que ocupa, no todos refieren actuaciones penales sino diversas, o por diversas materias, en particular en aplicación de la LOPNA, mientras que los asuntos de violencia contra la mujer serían

sólo las intervenciones punitivas en *procesos por flagrancia o denuncias* previstos en esa ley especial.

### **Cuadro 16**

#### **Egresos reportados por la Dirección de Protección Integral de la Familia durante el año 2010**

| <b>Especialidad</b>                          | <b>Cantidad</b> |
|--|-----------------|
| Penal Ordinario                              | 20.178          |
| Responsabilidad Penal del Adolescente        | 15.042          |
| Violencia Contra la Mujer                    | 55.888          |
| Civil, Instituciones Familiares y Protección | 63.957          |
| Ejecución de Medidas                         | 2.122           |
| <b>Total</b>                                 | <b>157.187</b>  |

Fuente: Dirección de Planificación. Ministerio Público. Año 2010

Específicamente, el conjunto de procedimientos relativos a violencia contra la mujer fue de 55.800, de los cuales, sólo el diez por ciento generó una acusación. Es decir, *90% de los asuntos no prosperó más allá de la fase inicial de investigación*, seguramente una buena parte de ellos, por no tratarse de delitos, sino de casos de abuso de estos mecanismos, retaliaciones u otro de tipo de arbitrariedades y confusiones. No obstante, esta materia permite inferir cómo la *policación de la justicia* genera una combinación de abusos que detiene y encarcela en comisarías, por un lado, mientras que por el otro, no adelanta los verdaderos juicios dejando un margen a la impunidad de los verdaderos casos. Es decir, que de las 32.000 flagrancias, entre las que se cuentan estos casos y quien sabe cuántas otras denuncias más, se hizo una decantación y reducción a 6.500 acusaciones.

### **Cuadro 17**

#### **Actos conclusivos de los Fiscales del Ministerio Público en materia de violencia de género durante el año 2010**

| <b>Variables</b>              | <b>Cantidad</b> |
|-------------------------------|-----------------|
| Acusaciones                   | 6.530           |
| Solicitudes de sobreseimiento | 22.610          |

|                            |        |
|----------------------------|--------|
| Decretos de archivo fiscal | 25.030 |
| Total                      | 54.170 |

Fuente: Dirección de Planificación. Ministerio Público. Año 2010.

Lo cierto es que se puede inferir que una materia novedosa y emergente ha pasado a tener un enorme protagonismo que está produciendo un mecanismo de criminalización específica de los varones, no necesariamente por actuar como infractores de la ley, sino por ser vulnerables ante el abuso de poder u otras formas de retaliación. Sin embargo, lo que interesa es que además de constituir mediante un proceso de criminalización primaria (la ley) un área de desigualdad arbitraria, el sistema penal desgasta enormes esfuerzos en un ámbito que debía dedicarse a evitar delitos de violencia contra la mujer, cometidos como parte de un patrón abusivo de discriminación, pero que se está presentando como un proceso específico de criminalización que dispendia grandes esfuerzos contribuyendo con una suerte de espiral de retaliación y odio que lesiona derechos y abandona a las verdaderas mujeres víctimas, a malgastar valiosos esfuerzos.

### Delitos comunes

Delitos comunes agrupa las figuras más expresivas de la violencia delictiva cotidiana que aqueja como principal preocupación y problema a toda la población.

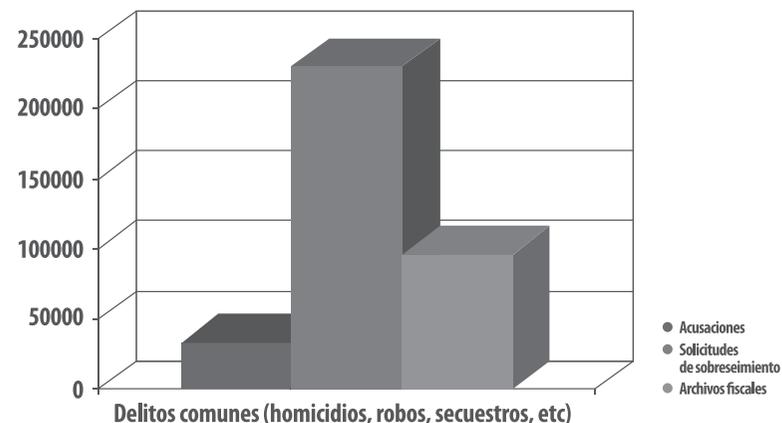
**Cuadro 18**

#### Actos Conclusivos de los fiscales del Ministerio Público en materia de Delitos Comunes durante 2010

| Variables                     | Cantidad |
|-------------------------------|----------|
| Acusaciones                   | 33.088   |
| Solicitudes de sobreseimiento | 230.390  |
| Decretos de archivo fiscal    | 95.888   |
| Total                         | 359.366  |

Fuente: Dirección de Planificación. Ministerio Público. Año 2010.

**Gráfico 17**



De 360.000 asuntos resueltos por “delitos comunes”, más de 60% concluyó en *sobreseimientos* (230.390), es decir, un punto final que dice que no hubo delito o prescribió por la acción del tiempo sin una investigación que condujera al posible juicio para establecer la eventual responsabilidad. Otra cuarta parte (95.888), quedó en *archivo*, en espera de nuevas evidencias, que también la mayoría de las veces con el transcurso del tiempo se convierte en un nuevo *sobreseimiento* por prescripción, y sólo 10 % condujo a una *acusación* (33.088).

Sólo este vistazo permite inferir que los esfuerzos que el sistema penal invierte en los delitos de violencia delictiva cotidiana son mínimos al lado de las auténticas demandas sociales de justicia; mientras que las fórmulas del proceso acusatorio, destinada a dar una solución anticipada y alternativa al encarcelamiento, apenas se aplican. Así, sólo hubo 29 soluciones por el principio de *oportunidad* donde el fiscal tiene la potestad de hacer cesar la investigación, básicamente por tratarse de un caso *bagatela*, entre otras causales. Apenas 552 opiniones favorecen acuerdos reparatorios, una interesante fórmula emergente de solución compensatoria entre victimario y víctima que pondría

fin al conflicto mediante el establecimiento de una nueva forma de responsabilizarse, que prescinde del castigo, y opera mediante la reparación concertada y que, aun siendo una fórmula que tendría un impacto pacificador en la resolución temprana de la conflictividad, a diez años de su innovación en el Código Procesal Penal, es inaplicada.

Pero lo más significativo del análisis de los “resultados” en esta primera fase de atención de la conflictividad penal, es que aún sumando todas las *imputaciones* (65.345) y todas las *acusaciones* (33.088) (muchas de las cuales son el mismo caso) realizadas por “delitos comunes”, la cifra es apenas la mitad de los *sobreseimientos* solicitados en esa área (230.390). Esta relación es inversa a lo que sucede en materia de drogas. Entonces ¿Cuál es la verdadera prioridad?, la cuestión de las drogas ilegales donde además lo que se persigue es lo más menudo y no al narcotráfico en sí, o el grave fenómeno de violencia delictiva que afecta a la comunidad.

Paradójicamente, ni la cuestión de las drogas, ni el terrorismo o la delincuencia organizada, figuran entre los primeros delitos denunciados por la gente en la encuesta de victimización, por el contrario –en el caso venezolano que se puede extrapolar a la región– los delitos convencionales violentos son los que más agobian a la comunidad, mientras que la respuesta institucional es débil y el sistema penal avala la impunidad.

El comportamiento del sistema penal revela que uno de los principales problemas es la *investigación criminal* y que ésta tiene mucho que ver con ese primer contacto que se establece desde la policía con la comunidad y que supondría que la dirección de la investigación penal fuera llevada por el Ministerio Público, pero que queda anulada por una suerte de *policiación* o predominio policial sobre la justicia que relativiza y supedita enormemente la acción del Ministerio Público. Éste es un problema concreto que debe examinar la tergiversación de la función

consustancial de investigación criminal del CICPC que es un órgano especializado en criminalística y por tanto, no debería cumplir otras funciones policiales, mucho menos, las generales de prevención.

La característica más importante del sistema penal actual es la *policiación de la justicia*, que persigue delitos a su antojo y no por la ocurrencia real, que lo hace contra los más vulnerables y que se queda en la *fase de investigación* aunque los asuntos que rebasan la primera fase del proceso son ínfimos. Ello redundante en prisiones llenas de personas, mayormente jóvenes y pobres, investigados y encarcelados por unos días o, en promedio, un año dentro del sistema penitenciario formal.

Aun cuando el Ministerio Público, como una de las instancias clave, reporta una tendencia a su mejoramiento, el problema central no es de números, sino de orientación organizada y coherente por prioridades en las políticas de criminalización, que debe redundar en las políticas específicas de persecución y de protagonismo fiscal en la acción penal, que no pueden quedar supeditadas al accionar policial o, éste, condicionarlas, porque su horizonte es el acceso a la justicia mediante el debido proceso y evitar la victimización e hiperactividad de un sistema arbitrario que asocia impunidad con persecuciones muy injustas.

Bajo esta caracterización, el sistema penal actúa como una maquinaria que recircula arbitrariamente a una población mayormente joven y pobre en comisaría policiales que luego se decanta hacia un sistema carcelario injusto, generando un efecto de maltrato y desconocimiento de los derechos que aumenta la violencia y se torna más violento hacia la sociedad. El espacio carcelario es importante y, aunque sea de 50.000 personas, en un universo de treinta millones, sus lógicas están recirculando y trascendiendo hacia la sociedad con esta maquinaria penal, a la que se suma, un número enorme pero desconocido de per-

sonas encarceladas y en circulación constante en comisarías y calabozos policiales.

De allí la importancia de despolicializar la justicia penal, racionalizar el sistema penal para hacerlo más eficaz y justo.

## 7. PROPUESTAS PARA AUMENTAR LA EFICACIA DEL SISTEMA PENAL Y DISMINUIR LA IMPUNIDAD MEDIANTE SU RACIONALIZACIÓN Y EL AUMENTO DE LAS GARANTÍAS

De este estudio deviene que la *deconstrucción* de estos extravíos pasa por revertir progresivamente cada uno, comprendiéndolos y activando acciones en cada espacio del sistema penal para “desalambrar” –como diría la preclara lírica de Víctor Jara– e ir corrigiendo su aberrado comportamiento actual. Estos aspectos son:

- › *Evitar la policiación del sistema penal.* Despolicializar el sistema penal para hacerlo más consecuente con los derechos de la gente y permitir que la policía se dedique a su función natural: cuidarla, y no a aplicar castigos sin juicio previo. Esto es particularmente importante si se toma en cuenta que Venezuela, desde 2006 y después de dos siglos de deuda histórica, viene dando pasos agigantados con la reforma policial, contra la cual conspira pretender recargarla con los problemas de inseguridades y violencia delictiva, así como pretender que desde allí se resuelva todos los problemas derivados del sistema penal.
- › *Reducir la hiperactividad del sistema penal para hacerlo eficaz.* El funcionamiento del sistema penal es doloroso y costoso en

términos humanos y de toda índole, por tal, debe reducir su espectro de acción para ser eficaz.

- › *Evitar que la hiperactividad del sistema se desvíe y distraiga en abuso policial o asuntos de bagatela que deben atenderse por medios de atención temprana no penales.*
- › *Evitar que la hiperactividad del sistema penal conduzca a que en un mismo renglón delictivo se distraiga su atención en los casos menos graves (como posesión, mero porte de drogas) abandonando los más graves (tráfico de drogas) o dándole mayor atención y persecución al microtráfico (buhonería de la droga, microdistribución, narcomulas que transportan) desplazando la atención sobre los grandes negocios de lavado de activos, comercio y producción ilícita de drogas. Igual sucede con la reducción de los delitos de violencia contra la mujer, en la medida en que la aplicación de la ley penal se presta a abusos y desviación policial, los verdaderos casos de delitos de violencia contra la mujer, así otros más graves, quedan impunes, por desgaste y distracción del sistema penal.*
- › *Emplear como criterio corrector las premisas que caracterizan la intervención del sistema penal en términos de elevado costo humano y social, así como su limitada capacidad de intervención, para que se dedique a lo más grave y así, aumentar su eficacia.*
- › *Dirigir la acción del sistema penal conforme a prioridades, si en Venezuela, según la evidencia y demandas sociales, la prioridad es reducir la violencia delictiva, entonces ese debe ser el desiderátum del sistema penal, comenzando por salvar vidas (prevenir la victimización por homicidios) y así sucesivamente en relación con otros atentados contra la integridad. Estas prioridades en cascada incluirían evitar la victimiza-*

ción y, en su defecto, establecer justicia por secuestros, robos, extorsiones, lesiones y otras formas de violencia, entre las cuales se agrupa delitos de violencia contra la mujer, así como las formas de violencia doméstica hoy derogadas, que también forman parte de los patrones de violencia, donde debe reducirse la impunidad, dada la relación de la construcción de la violencia delictiva entre los hogares y el espacio urbano.

- › *Generar una nueva filosofía para el sistema penal de vanguardia, progresista y de garantía de los derechos que se centre en evitar la victimización y el imperio de la responsabilidad, abandonando la centralidad en el castigo y el delincuente.*
- › *Esta nueva filosofía política que desarrolle el Estado Constitucional derivado de la Constitución del 1999, podría irse proponiendo desde la formulación del próximo plan de desarrollo humano integral 2013-2019.*

Esta transformación tendría mucho impacto porque supondría un giro inédito en la política del Estado venezolano destinada al sistema penal, que abandonaría los dispositivos, que denomino “del odio”, propios del pasado, cargados de punitivismo y arbitrariedad, y daría un vuelco hacia una nueva filosofía del sistema penal, de vanguardia, muy diferenciada de la propia del orden mundial radicada en la dominación. De esta manera se daría paso a un sistema penal centrado en la garantía de los derechos, coherente ideológicamente con el proceso constitucional que vive el país, válida tanto para la *omnicompresiva* política de seguridad “para los derechos”, aun en deuda histórica, como al mismo tiempo para la transformación del sistema penal, como uno de sus espacios –el menos abarcador– pero simbólicamente entendido aún como el principal. De allí, la importancia del cambio desde las ideas hacia la praxis política transformadora, de la instauración de una cultura renovada

de la garantía de los derechos dentro del sistema penal y de los asociados a la *in-seguridad*.

En cuanto a la posible “seguridad para los derechos”<sup>31</sup>, sería el acicate del nuevo paradigma dado que hace falta una política de seguridad: no sólo planes de seguridad reactivos, sino una política pluriagencial de Estado que maneje la pluridimensión de la seguridad y el giro hacia el origen y las causas de la violencia y no sólo centrado en sus efectos, como sucede tradicionalmente. Este contexto es muy importante para la transformación plena del sistema penal, así como viene sucediendo con la reforma policial, pero que amerita de esta innovadora filosofía política.

La progresiva superación de la crisis del sistema penal tiene como primer componente la nueva filosofía política y jurídica que lo animaría, conforme al Estado Constitucional garantista, y como acciones concretas tiene tareas que se pueden articular a un *plan inmediato* que puede dar lugar a la conformación de una instancia pluriagencial de alto nivel vinculada al área que pueda difundir al sistema tal transformación (comisión, consejo con capacidad consultiva y para generar recomendaciones sustentadas en evidencia, sostenibles en el tiempo y sometidas a validación).

Esto vale para todo el sistema de justicia y otros poderes vinculados, como sucede con el Poder Legislativo Nacional (AN) y la competencia constitucional exclusiva en materia de legislación penal. En la administración de justicia resulta válido, para el ejercicio jurisdiccional (decisiones y jurisprudencia) así como para los demás componentes de ese sistema –en especial para el TSJ en tanto que dimana interpretaciones constitucionales y jurisprudencia que orientan el curso

---

<sup>31</sup> Se trata de un concepto que he venido desarrollando y que propongo para erigir tal política alternativa. *Bases de un modelo de seguridad para la reducción de la violencia delictiva* (2007): ILDIS. *Hacia un concepto de seguridad garantista* (2008): Clad. *Un concepto de seguridad alternativo* (2008). Asamblea Nacional, entre otros estudios.

de la justicia penal–; también para la actividad del Ministerio Público, en especial porque ejerce el monopolio de la acción penal pública, el sistema penitenciario, la policía (que ya encamina su propia reforma) e instancias consustanciadas con la defensa de los derechos como la Defensoría del Pueblo, así como con las instancias del Poder Ejecutivo, en particular, el Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores y de Justicia, rector de la materia.

Todas estas recomendaciones pueden formar parte de un plan de acciones inmediatas, pero tienen vocación de crecimiento y desarrollo en el corto, mediano y largo plazo e *incidirían específicamente en los procesos de criminalización primaria y secundaria* que son el centro de gravedad de este análisis. De manera que, sintéticamente, *unas se dirigen a la formación de la ley y otras a su aplicación (jurisprudencia, planes de seguridad)*.

## EN LOS PROCESOS DE CRIMINALIZACIÓN PRIMARIOS: LA LEY PENAL

### ***Para el legislador***

Aprovechar la oportunidad de un nuevo Código Penal en elaboración para confeccionar nuevamente la ley penal garantista para muchas especies delictivas que bajo criterios de sencillez, generalidad y rigor permita atender apropiadamente los delitos. Esto pasa por suprimir muchos tipos penales, modificar otros y reducir en general el punitivismo. Es mejor una ley penal prudente que entiende que es mejor la eficacia, que establece con justicia la responsabilidad, repara a la víctima y reduce la impunidad, que su agotamiento en mero efecto propagandístico, y esto se logra despenalizando muchas conductas y reduciendo su espectro a lo que realmente deba ser delictivo. El problema más grave de las leyes penales occidentales de los últimos treinta años ha sido el recurso de dictar ley penal

para todo, lo cual ha deteriorado aún más a los sistemas penales contemporáneos. Se debe considerar propuestas como la formulada por un grupo de juristas críticos encabezados por Zaffaroni para el Estado Plurinacional de Bolivia que da un giro en la comprensión de lo penal o como ha venido formulando Ecuador con su proyecto de Código de garantías penales minimalista, garantista y preciso.

En cuanto a temas clave de la reforma legal penal, ésta debe transformar el sistema normativo antidrogas revirtiendo la lógica foránea de incluir todas sus fórmulas como delitos de “delincuencia organizada” que desmontan las garantías. Igual recomendación cabe para la ley contra delincuencia organizada (2005) y la ley contra el secuestro y la extorsión (2009).

Es importante que la respuesta del sistema penal, reproducido en su ley penal, no tenga por qué ser siempre encarcelar, tampoco reprimir arbitrariamente generando un control social de predominio represivo policial como una especie de estado de sitio y no por construcción de ciudadanía.

Sobre el Código Orgánico Procesal Penal es posible una reforma legal básica, que restablezca el sistema original, pero también en lo inmediato buena parte de este efecto podría lograrse por vía jurisprudencial, en cuyo caso habría que considerar las recomendaciones para el TSJ o que, en todo caso, si se dicta esta reforma legal, que se evite la disputa entre TSJ y AN que se ha librado pretendiendo imponer al otro una solución y revocando sus resultados. Esto no es colaboración de poderes y tal desarticulación daña profundamente al Estado porque su justicia y su sistema penal dicen mucho de la sociedad que tenemos y queremos.

En este cometido de restablecimiento del COPP, hay aspectos puntuales a corregir tal y como acontece con la tergiversación del denominado *principio de proporcionalidad* (Artículo 244, COPP) que llevó en la reforma 2001 a regular la posibilidad de

prorrogar el tiempo de detención *cuasi indefinidamente* mientras dure la investigación, utilizando para ello no las reglas de juzgamiento en libertad y sus únicas dos excepciones: por obstrucción de la justicia o peligro de fuga, sino con un criterio que sujeta la detención mientras dura el juicio al límite mínimo de la pena del delito más grave cuando son varios delitos. Con lo anteriormente descrito se quebrantó la garantía del plazo razonable, permitiendo juzgamientos por años. El error consiste de nuevo en la perseverancia de la cultura autoritaria e inquisitiva que ha deshilachado al COPP, cuando liga juzgamiento con pena anticipada mediante la detención preventiva, de modo que si se imputó un delito con pena de 10 a 20 años, se podrá estar detenido mientras dura la prórroga de la prórroga dada al fiscal para su investigación durante diez años (?).

Bajo una concepción igualmente equivocada hubo muchas tensiones en 2007 en medio de una aguda crisis carcelaria; de nuevo una situación coyuntural, aunque de profundas raíces, pone a los actores a echarse unos a otros las culpas y a inventar algo *inmediatista* que aplacara la crisis o al menos que la postergara. En esa ocasión, le tocó al Artículo 493 del COPP, destinado específicamente a prohibir formas alternas a la prisión de condenados por delitos violentos, como el homicidio o el secuestro. Lo grave del debate en torno al punto fue que muchas instancias, entre ellas el TSJ, tomaban acciones incompatibles sin entender que el problema mayor sucede con los procesados, no con los condenados, pero además hubo enfrentamientos entre la AN y el TSJ que condujeron a que la AN derogara el artículo, mientras que posteriormente el TSJ-Sala Constitucional declaró que sí era constitucional, aún después de derogado legalmente. Huelga mayor explicación.

Este tipo de dificultades permite comprender la importancia de una política coherente para el sistema penal que sólo puede emerger del compromiso de todo el Estado (comunidad, insti-

tuciones, etc.) y de cada una de las agencias del control, con una filosofía política y constitucional progresista que entiende el problema y se comprometa a superarlo.

Los procesos de *criminalización primaria que se plasman en las reformas legales* no deben pretender resolver el problema de inseguridad, ni con leyes penales, ni con establecimiento de la pena anticipada como hizo la reforma parcial del Código Penal en 2005, cuando prohibió tanto el juzgamiento en libertad como el cumplimiento alternativo de la pena, de tal modo que reinstauró la detención preventiva como pena. En ese sentido, hay básicamente dos caminos: uno jurisprudencial, si el TSJ-Sala Constitucional resuelve favorablemente la acción de inconstitucionalidad presentada por el Fiscal General en 2005 contra la reforma del Código Penal, y, el segundo, si se dicta el nuevo Código Penal con la nueva visión garantista que abandone tales equívocos.

## POLÍTICAS DE CRIMINALIZACIÓN SECUNDARIA

### **En la aplicación de ley**

- › *Jurisprudencia restablecedora garantista en todos los ámbitos de la justicia penal: ley penal garantista.*
- › *Reconducir planes de seguridad.*
- › *Formular política de seguridad para los derechos.*

### **En la Jurisprudencia**

- › *Ejemplos de Derecho Penal sustantivo superables. Interpretación de la ley penal:*
  - › En una sentencia de la Sala Penal de 2001, con ponencia del para entonces magistrado Angulo Fontiveros, se estableció en un caso de persecución policial que la muerte dada por los funcionarios a los presuntos delincuentes se excusaba en “cumplimiento de un deber jurídico”. En un país donde está proscrita la pena de muerte, estimar

“cumplimiento de un deber” el matar a otro ser humano, es gravísimo, además de contrario a los conceptos del Derecho Penal, pues la única forma tolerada por éste para sacrificar la vida de un agresor es mediante legítima defensa. El error conceptual condujo a que durante varios años, hasta que advino la reforma policial, muchos cuerpos policiales exhibieran copia de esta horrenda decisión en sus paredes, como una suerte de licencia para matar que de algún modo exacerbó los ajusticiamientos que llevó al Fiscal General de entonces a denunciar 6.000 ejecuciones en su informe del 2006 y que la actual Fiscal General ha seguido denunciando como un grave patrón de violación de los derechos humanos.

- › La desnaturalización de los delitos sobre drogas como delitos de lesa humanidad. El grave delito de tráfico de drogas no es un delito de lesa humanidad, pues no responde a un objetivo o a acciones administradas sistemáticamente de exterminio de la humanidad como especie, contra su derecho a existir, incluso en su diversidad étnica, antropocultural, biopolítica, etc. Esta tergiversación fue producto de una jurisprudencia de la Sala Penal con ponencia del para entonces magistrado Angulo Fontiveros que se transmutó sin saber en la Sala Constitucional –quizá debido a que el ámbito penal no es propiamente la especialidad de los magistrados de tan importante instancia– por tanto este craso error ha acentuado toda clase de arbitrariedades e injusticias en aplicación de esta legislación antidrogas que con tan solo una decisión apegada al Estado Constitucional garantista podría superar estas dificultades, pero que también es posible mediante corrección legislativa.
- › *Retomar el sentido básico del sistema procesal penal desmontado por reformas legales y jurisprudencia del TSJ que han accedido a la presión de la policía de la justicia:*

## RECOMENDACIONES COMBINADAS LEY-APLICACIÓN

### **para un nuevo sistema de garantía de juzgamiento penal de personas justiciables y de cumplimiento alternativo al encierro de personas sancionadas**

Un aspecto importante de la transformación de la justicia penal parte de su filosofía político-constitucional y supone un giro hacia mecanismos del sistema penal para establecer la *responsabilidad* de todo infractor (no la impunidad) de tal forma que *predomine la responsabilidad pero no necesariamente el castigo o el encierro*, a la vez que se garantice la comparecencia a juicio de todo aquel ciudadano que esté sometido a un juzgamiento penal.

Ello supone abrir las compuertas del sistema penal a un *sistema alternativo* que restablezca la regla del COPP del juzgamiento en libertad, así como de probación para personas condenadas y que sea principal. De modo que valga para los *penados* y también para los *procesados*, a quienes formalmente no se les puede endilgar responsabilidad, pero sí se les debe establecer oportunamente, garantizar su comparecencia al juicio y darles un trato acorde. Actualmente, además de las 50.000 personas recluidas, hay otro montón circulante sometido a la maquinaria de la privación de libertad de corta y mediana duración en calabozos y comisarías policiales; pero además existen otras 15.000 personas sometidas a diversas modalidades alternativas, pero con muchas dificultades. Este abordaje debe ser parte del proceso legislativo y de su aplicación, e incluso darle paso al nuevo Código Orgánico Penitenciario, ya avanzado y casi listo para su promulgación en el Parlamento, previo mayor ajuste al nuevo paradigma. Alternativamente, un cometido central y actual del nuevo Ministerio del Servicio Penitenciario, más realista y urgente, podría ser: disponer la institucionalidad y los mecanismos más organizados y valiosos para garantizar un sis-

tema garantista de probación para procesados y penados conforme lo decidan los juzgadores de ejecución, en armonía con la nueva filosofía del sistema penal<sup>32</sup>.

También se debe retomar como regla el juzgamiento en libertad, pero no resolviendo por “puertas traseras” el establecimiento de la posible responsabilidad penal, sino sometiendo al procesado a un sistema de control (especie de sometimiento a juicio en libertad) ampliado que existe en el COPP pero que ha sido restringido con criterios punitivistas, de modo que se garantice su comparecencia al juicio, que no debe dejarse pasar para que prescriba como sucede en la mayoría de los delitos graves registrados por el sistema penal. Esta propuesta forma parte de una política integradora de la justicia por transformar, donde los ejes transversales serían: predominio del acceso a la justicia (resolver a tiempo y con justicia para víctimas, victimarios y sociedad), protección de las víctimas y formas de justicia alternativa como es la justicia restaurativa. A la vez, este giro político requiere enfatizar la prevención e investigación penal garantista de los casos reales para reducir la victimización.

Por tanto, lo que se demanda es una política de Estado que atienda el fenómeno y que, en cuanto a su impacto en el encarcelamiento, vaya dirigida a revertir dos tendencias que se están marcando negativamente y que se caracterizan por el aumento por dos fenómenos muy visibles en el sistema penitenciario:

- › la tasa de encarcelamiento.
- › la desproporción de procesados.

<sup>32</sup> Aunque a estas alturas del análisis es necesario reconsiderar si un ministerio –cuyo ámbito es la prisión (para el servicio penitenciario)– es la medida consecuente con la crisis, pues en su fondo ideológico, aun sin saberlo, reafirma la centralidad de la cárcel. Pareciera que el ministerio o instancia que demanda Venezuela es uno que adminicule, pero sobre todo que “piense” como un sistema penal garantista más eficaz y consustanciado con el proceso político constitucional.

## RECOMENDACIONES TÉCNICAS ESPECÍFICAS PARA RESTABLECER EL SISTEMA PROCESAL PENAL

1. *Retomar el sistema acusatorio mediante la reedición de sus principios trastocados con la reforma 2001 y con la reforma de 2008* (propias del pasado), principalmente aquellas reglas generales y orientadoras que se refieren a la libertad personal y por tanto, redundan en la policiaación de la seguridad ciudadana y de la justicia penal, la lesión de garantías, la hiperactividad del sistema penal y el mayor deterioro del sistema penitenciario. Valga como ejemplos los Artículos 9 y 243 del COPP<sup>33</sup>.

Como política de Estado para el sistema penal, la actuación de la policía, del Ministerio Público y de las instancias judiciales debe orientarse para la vigencia de estas normas y no perturbar su función con directrices punitivistas para mayor respuesta represiva injusta (como ordenar que se solicite siempre privativa de libertad en drogas, medir eficiencia por número de detenciones y no por eficacia y casos resueltos), estas perturbaciones del sistema, lo sobresaturan y recrean un círculo violento al inicio de la investigación (el lado anchísimo del embudo), para luego caer en letargo y terminar los casos en sobreseimientos (muerte de la acción penal por el transcurso del tiempo). Es muy probable que en la realidad, sean pocos los procesados que deben estar detenidos.

2. *Reconducir los asuntos de flagrancia al procedimiento especial para las flagrancias más expedito*: Cuando alguien es detenido

<sup>33</sup> **Artículo 9.** Las disposiciones de este Código que autorizan preventivamente la privación o restricción de la libertad o de otros derechos del imputado o imputada, o su ejercicio, *tienen carácter excepcional, sólo podrán ser interpretadas restrictivamente, y su aplicación debe ser proporcional a la pena o medida de seguridad que pueda ser imputada.* Las únicas medidas preventivas en contra del imputado o imputada son las que este Código autoriza conforme a la Constitución de la República.

**Artículo 243.** *Toda persona a quien se le impute participación en un hecho punible permanecerá en libertad durante el proceso, salvo las excepciones establecidas en este Código. La privación de libertad es una medida cautelar, que sólo procederá cuando las demás medidas cautelares sean insuficientes para asegurar las finalidades del proceso.*

por flagrancia (supuestamente cometiendo el delito o acabando de cometerlo) el COPP prevé un procedimiento que releva buena parte de la investigación dando cuenta de la captura en la ejecución del delito que de por sí ofrece evidencias, lo cual obliga a realizar la investigación con mayor brevedad y habilitarla para proceder al juicio. Sin embargo, en la práctica, el agobio del Ministerio Público para ganar tiempo, solicita que el proceso se conduzca por el procedimiento ordinario, desvirtuando el sentido del artículo 373 *ejusdem*. Ergo, en flagrancia la escogencia del procedimiento ordinario también es excepcional, de modo que, la mayoría de los casos pueden ir por vía del procedimiento abreviado (juicio directo) sin necesidad de realizar el procedimiento ordinario que por sus propias características es engorroso. Si se escoge el procedimiento ordinario es porque definitivamente no se trataba de un caso de *flagrancia*.

A la vez, no puede permitirse una extensión del concepto de flagrancia que lleve a la hiperactividad y a la detención policial bajo indefensión, muy empleada en los asuntos de violencia contra la mujer, que se prestan a abusos en la etapa inicial por ausencia de mínima constatación del delito.

3. *Duración razonable del proceso (el problema del retardo procesal)*. El proceso penal (ordinario) tiene un tiempo procesal que debe ser de dos años máximo. En este sentido, el artículo 244 COPP, aunque establece excepciones donde permite al Ministerio Público solicitar prórrogas para mantener la detención y prolongar además el tiempo, debe aplicarse estrictamente el criterio de los dos años como máximo para que termine el juicio, sin la excepción incluida en la reforma 2001 y que se reduzca el recurso a la detención. Seguir esta regla mejoraría sustancialmente

el retardo procesal y el congestionamiento a corto plazo que es más significativo, dado que casi toda la población encarcelada es procesada y dura en promedio un año en “investigación”.

4. *Retomar la aplicación de alternativas al proceso.* La aplicación de las alternativas al proceso penal debe ser un mecanismo que permita descongestionar al sistema de justicia de casos con poca trascendencia punitiva y menor afección de bienes jurídicos. El principio de oportunidad facilita el criterio judicial para determinar que muchos casos no necesariamente deben ser sometidos a un largo proceso penal y menos con privación de libertad de la persona.

El principio de oportunidad, última reforma del COPP 2009, Artículo 37, permite al Fiscal, solicitar al Juez, autorización para prescindir, total o parcialmente, del ejercicio de la acción penal por aplicación del principio de insignificancia (bagatelas, hechos de mínima gravedad), entre otras razones, con lo cual muchos casos serían desincorporados adecuadamente del sistema penal y mejoraría la justicia.

5. *Reactivación de los acuerdos reparatorios y ampliación de la suspensión condicional del proceso.*
6. *Retomar la admisión de los hechos como fórmula anticipada de resolución del conflicto.* Se trata de un procedimiento abreviado que evita a los acusados ir a juicio, lo cual impactaría positivamente la relación: procesados-condenados, siempre que se cumple apropiadamente.

## RECOMENDACIÓN ESPECÍFICA PARA SUPERAR LA ERRÁTICA CRIMINALIZACIÓN POR DROGAS

La legislación puede modificarse, pero la gravedad de la situación se debe a que la aplicación legal es más represiva que la

ya represiva ley. De modo que al TSJ se le puede recomendar que reoriente la jurisprudencia mediante:

- › La rectificación que entiende que estos delitos no son de lesa humanidad, con lo cual miles de posibilidades de racionalizar están siendo cercenadas siendo que los detenidos por drogas ocupan el segundo lugar en las prisiones. De modo que se perseguiría un efecto liberador y recondutor de la política.
- › Evitar la tergiversación que permite interpretaciones jurisprudenciales que aúpan la persecución penal del lado más débil de la cadena, al darle un tratamiento similar a las modalidades delictivas de *ocultamiento*, *distribución (menudeo o microtráfico)* y *transporte*, que son las que están llenando las cárceles de personas pertenecientes a sectores menos favorecidos, como si se tratara del gran tráfico, tal y como sucedía con la aplicación de la posesión o mero porte, ahora menos útil a la represión que a estas acciones.

## RECOMENDACIÓN ESPECÍFICA PARA EL PATRÓN DE CRIMINALIZACIÓN DEL VARÓN POR ABUSO EN LA APLICACIÓN DE LA LEGISLACIÓN SOBRE VIOLENCIA CONTRA LA MUJER: DESNATURALIZACIÓN DE LA FLAGRANCIA Y SU EXTENSIÓN A TODOS LOS DELITOS

Recomendar suprimir la cláusula que desnaturaliza la flagrancia. El TSJ debe resolverlo revirtiendo la jurisprudencia para circunscribir este concepto, salvo en aquellos casos en los cuales la víctima conviva con el victimario, dado que se han propiciado graves abusos por detenciones arbitrarias. También, se debería mantener el juzgamiento sometido a las reglas generales, al igual que toda la legislación penal colateral y dispersa, y traer los tipos penales al nuevo Código Penal.

## ALGUNAS RECOMENDACIONES SOBRE ESTRATEGIAS DE PREVENCIÓN Y CONTROL

Evitar que la cuestión de la seguridad tenga una impronta exclusivamente policial reduciendo la “*policación*” de la justicia penal. Por tanto, se sugiere tener especial precaución al momento de establecer las *prioridades del control* dado que conducen al aumento de relación impunidad-arbitrariedad del sistema penal, tal y como ocurrió con la política antidrogas de los 80 que juzgó y encarceló a miles de jóvenes, en su mayoría pobres, por su supuesta o relativamente probada implicación con la cuestión de las drogas ilegales pero en diminutas proporciones, mientras campeaba la impunidad del tráfico de drogas. Desde esa época (1984), esto no ha dejado de ocupar uno de los primeros lugares en las cifras del sistema penal, mientras aumenta el fenómeno y su descalabro. Por lo que debe repensarse la asignación de “persecución del microtráfico” al Plan Dibase o a cualquier otro.

Finalmente, considerar cómo desarrollar una política para el sistema penal que reconduzca los procesos de criminalización coherentemente, con la participación de las instancias de control y la comunidad.

Aún comprendiendo su capacidad limitada, se postula considerar una política de prevención y seguridad para los derechos, aún en deuda histórica, mucho más amplia que el sistema penal, pluridimensional y multiagencial, para reducir la victimización y violencia delictiva.

La literatura crítica especializada enseña que el sistema penal es consustancialmente arbitrario en su selectividad preferente a los más vulnerables, los más pobres y jóvenes. Esto tiene un elevado costo humano y social y demanda el concurso de la política penal para administrar mecanismos que compensen esa falla, que no la aumenten. Las recomendaciones persiguen iniciar la instauración de una nueva filosofía política,

extraída de una interpretación constitucional garantista, más consecuente con los derechos humanos y sus garantías que supone intervenciones oportunas para establecer la *responsabilidad penal* cuando exista, mediante el *aumento de las garantías y la eficiencia del sistema penal, disminuyendo la impunidad*, pero sin aumentar la reacción arbitraria del sistema, su policación, ni la población encarcelada, porque paradójicamente podría aumentar la violencia del sistema penal que se transfiere a la sociedad y da cuenta de la lesión de derechos, sin lograr mejoramiento alguno de la justicia penal que redunde en la vigencia de los derechos y en mayor seguridad.

## OTROS TÍTULOS DE LA COLECCIÓN **APORTES COMUNES**

### Serie PUNTO DE PARTIDA

INSTITUCIONES DE FORMACIÓN POLICIAL EN VENEZUELA

REFORMAS PENALES Y PROCESALES DURANTE  
EL GOBIERNO BOLIVARIANO. Cuadros comparativos

CONSTRUCCIÓN DE LA IDENTIDAD PROFESIONAL  
DE LOS ESTUDIANTES DE PNF POLICIAL, de **Luis Díaz**

ESTUDIO PILOTO EXPLORATORIO-DESCRIPTIVO SOBRE VIOLENCIA DELICTIVA  
Y NO DELICTIVA EN LAS ESCUELAS, de **Lilian Montero y Ana Castellanos**

VIOLENCIAS EN LA ESCUELA. ESTUDIO DIAGNÓSTICO EN LAS POLIGONALES DE  
CEFOUNES, de **Ana Castellanos**

### Serie CRÍTICA

Primer Concurso de Ensayo Breve

VIOLENCIA, SEGURIDAD CIUDADANA Y POLÍTICAS PÚBLICAS PROGRESISTAS

**Hilmar Valeska Montilva Prieto; Gleudys Martínez Miranda; Beiker Y. Duarte S. y Dennis A. Rincón C.**

CUATRO DÉCADAS DE PREVENCIÓN DEL DELITO EN VENEZUELA, de **Dorennys Angulo**

LA PRODUCCIÓN DISCURSIVA DE LA VIOLENCIA. ANÁLISIS DE DISCURSO  
Y TRATAMIENTO DE MEDIOS, de **Nairbis Sibirian**

INTERVENCIONES URBANAS EN EL ESPACIO PÚBLICO Y PERCEPCIÓN  
DE SEGURIDAD CIUDADANA, de **Pavelyn Márquez**

LA LEGITIMACIÓN DEL DELITO AMATEUR EN JÓVENES TRABAJADORES. Estudio  
de caso, de **Mario Millones**

PRIMERA CONSULTA LOCAL DE PERCEPCIÓN CIUDADANA, CONVIVENCIA  
Y PARTICIPACIÓN EN LAS POLIGONALES UNES

TECNOLOGÍAS SOCIALES UTILIZADAS POR LOS MOVIMIENTOS RELIGIOSOS EN LA  
PREVENCIÓN CON JÓVENES, de **Luisa Fernanda Zambrano**



*Esta edición de*  
**EL SISTEMA PENAL VENEZOLANO CONTEMPORÁNEO**  
*se terminó de imprimir  
el mes de octubre de 2012,  
en los talleres de la Imprenta de la  
Universidad Nacional Experimental de la Seguridad (UNES)  
y consta de 500 ejemplares.*

